



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de marzo de 2022.
C-031-22

Licenciada
Nivia R. Castellón E
Ciudad.

Ref.: Interpretación de la normativa vinculada al Consejo Permanente Multisectorial para la implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME).

Licenciada Castellón:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría establecida en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito presentado en esta Procuraduría el 14 de febrero del año en curso, a través del cual nos consulta respecto de “la interpretación de la normativa vinculada al Consejo Permanente Multisectorial para la implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME)”.

En relación a su solicitud debo expresarle que, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, a esta Procuraduría le corresponde servir de consejera jurídica de los **servidores públicos administrativos** que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, habida cuenta que quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, conforme al cual, la Procuraduría de la Administración tiene como misión “Brindar orientación al ciudadano”, en concordancia con el artículo 41 del Texto Fundamental, que consagra el derecho constitucional de petición; nos permitimos brindarle una respuesta orientativa sobre el tema objeto de su solicitud; no sin antes aclararle que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado. Veamos:

“... ”

PRIMERO: ¿Hay alguna restricción o normativa legal que impida que instancias adscritas a un Ministerio, en este caso específico, el COPEME, hagan su informe anual en un formato de Memoria o está solamente restringido a las instancias gubernamentales que les corresponde por ley hacer la correspondiente presentación ante la Asamblea Nacional?

SEGUNDO: ¿Cuáles son las funciones que debe ejercer, respectivamente, el Ministerio de Educación y COPEME en el proceso de designación del Secretario (a) Técnico (a) de este consejo Multisectorial?

TERCERO: ¿Es factible que el COPEME, se reúna sin que la convocatoria sea hecha por parte del Coordinador (a) a través del Secretario (a) Técnico (a) o el organismo queda inhibido de reunirse y de cumplir su mandato legal, en caso de haber una vacancia temporal o permanente?
...”

- **Consideraciones Generales.**

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita¹.

Lo anterior guarda relación con el Principio de Legalidad² el cual establece que los poderes públicos solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos; es decir que, los servidores públicos solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una vinculación negativa, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

Sobre la base de lo anterior se advierte que la Ley No.59 de 1 de diciembre de 2018, “Que crea el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME)”, como un cuerpo consultivo y asesor adscrito al Ministerio de Educación³, establece en sus artículos 6, 7 y 8, lo siguiente:

“**Artículo 6.** Las reuniones del COPEME se realizarán, por lo menos, una vez al mes. La convocatoria la hará el coordinador general a través de la Secretaría Técnica, y definirá la fecha de la reunión, la agenda de trabajo y la duración de la reunión.

Artículo 7. El COPEME será presidido por un coordinador general, quien ocupará el cargo por un período de seis meses y será escogido de entre los miembros principales.

Artículo 8. Son funciones del coordinador general:

1. Proponer la agenda del día.
2. Presidir las reuniones del COPEME.
3. Presentar a la comunidad y la sociedad civil en general el informe anual de las actividades realizadas por el COPEME.
4. Presentar el informe de sus actividades al Consejo de Gabinete, previa solicitud y aprobación de sala de este Consejo.
5. Cualquier otra función inherente a su naturaleza y fines.” (Lo subrayado es nuestro)

¹ Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

² FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

³ Cfr. Artículo 1, de la Ley No.59 de 2018.

De los artículos transcritos se desprenden los siguientes aspectos de importancia:

- a) La convocatoria para las reuniones serán realizadas únicamente por el Coordinador General del COPEME, a través de la Secretaría Técnica.
- b) El Coordinador General, ocupará el cargo por un período de seis meses y será escogido de entre los miembros principales.
- c) El Coordinador General tiene dentro de sus funciones la de presidir las reuniones del COPEME, presentar a la comunidad y la sociedad civil en general el informe anual de las actividades realizadas por este cuerpo consultivo y asesor, así como también la de presenten el informe de sus actividades ante el Consejo de Gabinete, previa solicitud y aprobación de éste.

En este orden de ideas, es preciso señalar que este cuerpo consultivo y asesor en su artículo 9 ibídem, contará con un Secretario Técnico **quien será propuesto por el Ministerio de Educación**. Veamos:

“**Artículo 9.** El COPEME contará con una Secretaría Técnica, que tendrá la función de facilitar y apoyar el funcionamiento del organismo, conforme los reglamentos que adopte.

La Secretaría Técnica contará con un secretario técnico, quien será propuesto por el Ministerio de Educación, y con el personal que requiera la organización para el desarrollo y desempeño de sus funciones.” (Lo subrayado es nuestro)

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.310 de 26 de junio de 2019, “Que reglamenta la Ley No.59 de 1 de noviembre de 2018, que crea el Consejo Permanente Multisectorial para la implementación del Compromiso Nacional por la Educación”, señala igualmente que la Secretaría Técnica del COPEME contará con un Secretario Técnico **propuesto por el Ministerio de Educación**, el cual debe cumplir con un perfil basado en competencias técnicas, éticas y morales, de la siguiente manera:

“**Artículo 5.** El COPEME contará con una Secretaría Técnica, cuya función principal es facilitar y apoyar el funcionamiento del organismo, para el cumplimiento del Compromiso Nacional por la Educación.

Esta Secretaría Técnica contará con un secretario técnico, quien será propuesto por el Ministerio de Educación, y que debe cumplir con el siguiente perfil basado en competencias técnicas, éticas y morales:

1. Conocimiento y experiencia en Gestión Pública y en Políticas Públicas.
2. Conocimiento y Experiencia en elaboración y ejecución de proyectos.
3. Capacidad de articulación, comunicación, coordinación e interlocución con los diferentes sectores e instituciones nacionales e internacionales.
4. Capacidad de trabajar en equipo y de resolución de problemas, con iniciativa, proactividad, con automatización, liderazgo, flexibilidad, creatividad y resiliente.

5. Capacidad de trabajo en condiciones difíciles y experiencia en mediación, gestión, resolución y manejo de conflictos.
6. No tener conflicto de interés y cumplir con lo establecido en el Código de Ética de los Servidores Públicos.
7. Solvencia Moral.
8. Ausencia de condenas por delito doloso o delito culposo de carácter patrimonial.
9. Disponibilidad para trasladarse a todo el país.
10. Título académico a nivel universitario afín con las funciones establecidas.
11. Con conocimiento y experiencia del Sistema Educativo Panameño” (Lo subrayado es nuestro)

Como corolario debemos agregar, que el Reglamento Interno de este cuerpo consultivo y asesor⁴, señala en sus artículos 12 y 17 respectivamente, que para la convocatoria se cumplirá con lo establecido en el artículo 6 de la Ley No.59 de 2018, y que la convocatoria a las reuniones del COPEME se realizará mediante comunicación formal por el Coordinador General, a través de la Secretaría Técnica, dirigida a los miembros principales y suplentes del Consejo, pudiéndose utilizar medios electrónicos, siempre que se deje constancia de su recepción.

- **Interrogantes Planteadas**

Respecto de su primera interrogante, *si existe alguna restricción o normativa legal que impida que las instancias adscritas a un Ministerio, en este caso específico el COPEME, haga su informe anual en un formato de Memoria*, debemos señalar que los artículos 8, 10 y 12 de la Ley No.59 de 2018 que crea el COPEME, señalan lo siguiente:

“Artículo 8. Son funciones del coordinador general:

1. ...
4. Presentar el informe de sus actividades al Consejo de Gabinete, previa solicitud y aprobación de sala de este Consejo.
5. ...

Artículo 10. Son funciones de la Secretaría Técnica:

1. ...
7. Presentar semestralmente un informe al COPEME.
- ...

Artículo 12. El COPEME deberá presentar, anualmente, a la comunidad y a la sociedad civil en general un informe pormenorizado de las actividades y logros alcanzados, con las previsiones de las metas para el año subsiguiente. También podrá presentar este informe ante el Consejo de Gabinete, previa solicitud y aprobación de cortesía de sala de este Consejo.” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende con meridiana claridad del contenido de las normas transcritas, que dentro de la Ley que crea el COPEME, no existe restricción legal alguna que impida a éste, la realización de su informe anual en formato Memoria.


⁴ <https://www.copeme.org/wp-content/uploads/2020/09/REGLAMENTO-INTERNO-COPEME.pdf>

Ahora bien, en relación a su segunda interrogante sobre *cuáles son las funciones que debe ejercer, el Ministerio de Educación y COPEME en el proceso de designación del Secretario (a) Técnico (a) de este Consejo Multisectorial*, debemos indicarle que tanto la Ley No.59 de 2018 como el Decreto Ejecutivo No.310 de 2019, que la reglamenta, establecen que el COPEME contará con un Secretario Técnico que será propuesto por el Ministerio de Educación, el cual deberá cumplir con un perfil basado en competencias técnicas, éticas y morales establecidas en el artículo 5 de este último (*el Decreto*); así mismo el Secretario Técnico ejercerá el cargo por un período de dos años renovables hasta por un período adicional y en caso de incumplimiento de sus funciones, el COPEME podrá recomendar al Ministerio de Educación su cese en el cargo (*tal y como lo establece el artículo 15 del Reglamento Interno*).

Por último, respecto de su tercera interrogante, en cuanto a *si es factible que el COPEME, se reúna sin que la convocatoria sea hecha por parte del Coordinador (a) a través del Secretario (a) Técnico (a) o el organismo queda inhibido de reunirse y de cumplir su mandato legal, en caso de haber una vacancia temporal o permanente*, como señaláramos en párrafos anteriores, el artículo 6 de la Ley No.59 de 2018 establece, que las convocatorias a las reuniones de este cuerpo consultivo y asesor, las hará el Coordinador General a través de la Secretaría Técnica, la cual se encuentra igualmente regulada en los artículos 12 y 17 de su Reglamento Interno.

Esperamos de esta manera haberle atendido debidamente su solicitud, respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-027-22