



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de marzo de 2022.
C-044-22

Licenciado
Naismith Mojica
Mojica, Matos & Asociados
Ciudad.

Ref.: Valor legal e interpretación del Decreto N° 245 de 16 de julio de 1985 y otros, expedidos por el MEDUCA.

Licenciado Mojica:

Atendiendo al derecho 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 N° 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito recibido 24 de febrero de 2022, a través del cual eleva una serie de interrogantes relacionadas con el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia de los colegios oficiales y el alcance de las competencias del Ministerio de Educación en la materia.

Es importante, en primera instancia, indicarle 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; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

De la lectura del número plural de preguntas que hace a través de su escrito, se desprende que algunas de ellas tienen por objeto, que esta Procuraduría se pronuncie sobre la validez legal o la constitucionalidad de disposiciones reglamentarias dictadas, por el Ministerio de Educación concernientes a la naturaleza, organización y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia de colegios oficiales; mismas que gozan de presunción de legalidad o constitucionalidad (según sea el caso) mientras un Tribunal competente no decida lo contrario. Otras, buscan obtener un criterio sobre la validez legal del procedimiento seguido en su momento para la escogencia de las Juntas Directivas de las asociaciones de padres de familia de colegios oficiales que operan en la actualidad; sobre la legalidad de actuaciones materializadas por dichos organismos colegiados o sobre la legalidad de algunas decisiones adoptadas por el MEDUCA en cuanto a la representación legal de un organismo confederado.

En razón de ello, debemos manifestarle que cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de tales actos o actuaciones, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Sin embargo, a manera de orientación general nos permitimos indicarle lo siguiente:

El artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá consagra el derecho fundamental de asociación, en los términos siguientes:

“Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.” (Resaltado del Despacho)

La citada norma constitucional establece el derecho de las personas a asociarse para constituir entidades jurídicas, entre éstas, las asociaciones o fundaciones de naturaleza no lucrativa, previéndose asimismo que *éstas pueden obtener el reconocimiento de su personería jurídica, siempre que no sean contrarias a la moral o a la ley.* En cuanto a su capacidad, reconocimiento y la normativa jurídica que les es aplicable, el citado precepto señala claramente que ello será determinado por la ley panameña.

El artículo 91, también de la Carta Magna, define la educación como un servicio público y establece el alcance de la intervención estatal en la materia, previendo asimismo el derecho de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos. Dicho precepto constitucional dispone lo siguiente:

“Artículo 91. Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.” (Resaltado del Despacho)

De conformidad con la norma constitucional transcrita, la *participación en el proceso educativo de los hijos* es un *derecho* constitucionalmente reconocido a los padres de familia y *corresponde al Estado*, en este aspecto, *garantizar su efectivo ejercicio.* Se trata así de una modalidad de participación ciudadana, constitucionalmente reconocida.

En concordancia, la Ley N° 47 de 1946 Orgánica de Educación, modificada y adicionada por la Ley N° 34 de 6 de julio de 1995, la Ley N° 50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley N° 60 de 7 de agosto de 2003, establece en su artículo 19 lo siguiente:

“Artículo 19. El Ministerio de Educación es la entidad rectora

del sistema. 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:

(...)

11. **Confederaciones** de Padres de Familia.

(...).

PARÁGRAFO: El Ministerio de Educación reglamentará la participación de estos organismos y otros que se establezcan de acuerdo con las necesidades educativas, culturales y deportivas del país.”(Resaltado del Despacho)

Es claro así, que al tenor de la norma legal citada, corresponde al Ministerio de Educación (en adelante, MEDUCA) ejercer la **rectoría** del sistema educativo panameño, es decir, la facultad de regir, dirigir y gobernar esta materia, a nivel nacional; ejercicio que implica, entre otras cosas, integrar a la sociedad civil organizada vinculada al tema educativo, mediante acciones de **coordinación**; siendo así que en el caso de las Asociaciones de Padres de Familia, dicho deber **alcanza solamente a aquellas organizaciones que se encuentren confederadas**. La disposición legal transcrita es igualmente diáfana al atribuirle al **MEDUCA**, la potestad de reglamentar la participación de las Asociaciones de Padres de Familia, entre otras organizaciones.

De acuerdo con el autor Guillermo Cabanellas, una federación es una unión, alianza de sociedades, asociaciones o grupos, con determinadas actividades y un fin común. Agrega el referido autor que en el ámbito doctrinal, es un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes.¹ Una Confederación, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, es una Asociación de segundo grado integrada por otras asociaciones u organismos, constituida para la defensa de intereses sectoriales.

Es clara así la intención del legislador, manifiesta en la normativa citada, de promover la formalización de las asociaciones de padres de familia y el desarrollo del asociacionismo entre éstas, de modo tal que el MEDUCA, al coordinar lo pertinente a su participación en el proceso educativo, lo haga con los representantes legales de las respectivas confederaciones, como interlocutores sectoriales que legítimamente representan a las federaciones que a su vez aglutinan a las organizaciones de base de la respectiva circunscripción.

Cabe anotar en este punto que la Ley Orgánica de Educación, no contempla disposición legal alguna que regule la constitución y funcionamiento de tales federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de familia de colegios oficiales. A nivel reglamentario, sólo el artículo 59 del Decreto N° 245 de 16 de julio de 1985, “Por el cual se adopta el Estatuto de las Asociaciones de Padres de Familia de los Colegios Secundarios Oficiales de la República” se refiere al tema, previendo que la Asociación podrá agruparse en federaciones y estas a su vez en un organismo a nivel nacional como Confederación Nacional de Padres de familia, Consejo Cívico u otra organización a nivel nacional.

¹ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo II, 16a Ed. Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1981, p.39; citado por la Procuraduría de la Administración (C-129-98).

Dicho esto, debo señalar que la Ley N° 47 de 1946 establece en sus artículos 320, 321, 322, algunos parámetros generales que han de guiar la conformación, organización y funcionamiento de las *asociaciones de padres de familia*, como vehículo jurídico para el ejercicio efectivo del derecho de éstos a participar en el proceso educativo de sus hijos. Dichas normas legales señalan lo siguiente:

“**Artículo 320:** En cada escuela o colegio sea oficial o particular, los padres y madres de familia *conformarán* la asociación de padres de familia del respectivo plantel. Tales asociaciones *podrán* organizarse en federaciones y éstas, a su vez, en confederaciones.

A partir de la vigencia de esta ley, el Ministerio de Educación llevará un registro de dichas asociaciones, y *en caso de que se constituyan en personas jurídicas, se regirán por las normas legales vigentes en la materia.*”(Cursiva del Despacho)

“**Artículo 321:** Las asociaciones de padres de familia funcionarán en estrecha *colaboración* con los centros educativos, *participando* en las actividades socioeconómicas, educativas y comunitarias.” (Cursiva del Despacho)

“**Artículo 322:** Los educadores y padres de familia *participarán* en la toma de decisiones para la solución de los problemas de la comunidad que afecten a la educación, por medio de asociaciones gremiales, asambleas pedagógicas, centros de colaboración y de *organizaciones cívicas.*” (Cursiva del Despacho)

De las normas legales citadas se desprende con meridiana claridad lo siguiente:

1. En cada plantel educativo deberá conformarse una asociación de padres de familia. En tal sentido, el artículo 1 del Decreto N° 245 de 1985 ordena su constitución en todos los planteles educativos oficiales del país, previendo que tales asociaciones revisten carácter cívico, cultural, de fomento y apoyo educativo, sin fines lucrativos, bajo la denominación de “Asociación de Padres de Familia de los Colegios Secundarios Oficiales”.
2. Las asociaciones de padres de familia *pueden* federarse y confederarse. Dado que las asociaciones de padres de familia son organizaciones de carácter cívico y que el derecho a la libre asociación es un derecho fundamental del ser humano, podría entenderse que las asociaciones de padres de familia de los planteles educativos del país, se rigen por el derecho privado y podrán organizarse en forma libre y autónoma, en federaciones, que a su vez podrán aglutinarse en una confederación de alcance nacional. Siendo ello así, cada Federación o Confederación Nacional, habría de adoptar sus propios estatutos, así como sus órganos de dirección y administración, de acuerdo con las normas vigentes.
3. Corresponde al Ministerio de Educación *llevar un registro* de dichas asociaciones, estén o no constituidas formalmente.

4. Las asociaciones de padres de familia que obtengan el reconocimiento de su personería jurídica, se regirán por la normativa (legal, reglamentaria y estatutaria) que rige a las asociaciones de carácter civil (cívicas)²
5. La Ley orgánica de educación no regula en propiedad el funcionamiento de este tipo de organizaciones; no obstante, establece algunos parámetros en la materia, como el *deber de colaboración* con los centros educativos y *de participar* en las actividades socioeconómicas, educativas y comunitarias.
6. Las asociaciones de padres de familia deben integrarse y participar en la toma de decisiones por parte del Estado, para la solución de los problemas educativos de la comunidad que afecten a la educación, siendo las organizaciones cívicas (asociaciones civiles sin fines de lucro) el vehículo que les permitirá operar en el tráfico jurídico con personería jurídica propia (distinta a la de sus miembros), patrimonio propio (y derecho a administrarlo) y autonomía (administrativa, funcional y financiera).

En lo concerniente al estatuto jurídico que rige a estas asociaciones cívicas es preciso señalar que el Ministerio de Educación, entidad Rectora del Sistema Educativo y garante del ejercicio del derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo, dictó el Decreto N° 245 de 16 de julio de 1985, “Por el cual se adopta el Estatuto de las Asociaciones de Padres de Familia de los Colegios Secundarios Oficiales de la República”. Dicha excerpta reglamentaria regula en sus primeros artículos la denominación, domicilio y fines de estas asociaciones, previendo que éstas son cívicas, culturales, de fomento y apoyo educativo sin fines lucrativos. Igualmente contempla disposiciones referentes a su membresía, gobierno y administración; manejo de fondos y actividades económicas, asesoría técnica, funciones de sus dignatarios, entre otros.

Además, el aludido Decreto N° 245 de 1985 dispone en su artículo 61 lo siguiente:

“Artículo 61. Cada asociación establecerá su reglamento de trabajo y organización, la cual **no podrán apartarse de lo establecido en estos Estatutos.**” (Resaltado del Despacho).

De allí que, al ser dicho Decreto N° 245 de 1985 un instrumento normativo dictado por el Órgano Ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria debe entenderse, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil y la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que éste tiene fuerza obligatoria inmediata y debe aplicarse mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes por la autoridad judicial competente.

Cabe anotar que esta Procuraduría, mediante la nota C-118-20, externó su criterio en cuanto a la viabilidad de que las Asociaciones de Padres de Familia presenten propuestas de modificación y adición al Decreto N° 245 de 1985 y en ese sentido señaló que “(...) *le corresponde al Ministerio de Educación, poder considerarlos, pues el mismo, es la entidad rectora del Sistema y como tal, deberá coordinar con las asociaciones de Padres de Familia, sobre cualquier cambio en los Decretos*”. Dicha opinión jurídica igualmente manifiesta que “*las autoridades públicas están*

² El reconocimiento formal de las asociaciones y entes señalados por los numerales 2, 3 y 4 del Código Civil se hará por conducto de Resuelto expedido por el Ministro de Gobierno, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N.º 33 de 8 de noviembre de 1984.

Nota: C-044-22

Pág.6

instituidas para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; cumplir y hacer cumplir la constitución y la Ley, por lo que el Ministerio de Educación como autoridad, le corresponde cumplir y hacer cumplir con los Decretos N° 245 de 16 de julio de 1985 y el Decreto N° 3 de 19 de enero de 1989 y, cualquier otra norma legal que se haya expedido.”

Por último, me permito indicarle que una lectura atenta del articulado del Decreto N° 245 de 1985, en concordancia con el texto del Decreto Ejecutivo N° 112 de 18 de abril de 1996, “Por medio del cual se crea la Dirección Nacional de Educación Comunitaria y de Padres de Familia en el Ministerio de educación y se le asignan funciones”, permite constatar que la aludida Dirección Nacional es una unidad organizativa del nivel directivo, adscrita al Ministerio de Educación, cuyo ámbito de actuación se circunscribe (en resumen) al ejercicio de funciones de fomento, coordinación y asesoría, entre otras; atribuciones que en principio no entrañan mando y jurisdicción. Ello, al margen de que al tenor del literal “a” del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°112 de 1996 el Director y el Subdirector de dicha Dirección Nacional, “*cumplirán las funciones que le asigne el Ministro de Educación*”, las cuales podrían revestir distinta naturaleza.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-032-22