



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de septiembre de 2020
C-103-20

Su Excelencia
Maruja G. de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref: Facultad del Ministerio de Educación para establecer o definir los costos de la matrícula, mensualidad o anualidad en un centro educativo particular.

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su nota número DM-DNAL-104-2065-PD-12, con fecha de 6 de agosto de 2020, recibida el 14 de agosto del mismo mes, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, si el Ministerio de Educación puede de conformidad a la normativa vigente, establecer o definir los costos tanto de la matrícula, mensualidad o anualidad en un centro educativo particular, sin perder de vista que existe de por medio un contrato de aceptación entre el centro educativo particular y el padre de familia.

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración es de opinión que, de conformidad a la normativa vigente, el Ministerio de Educación tiene la función de mediar entre el centro de educación particular y la asociación de padres de familia respectiva, para establecer o definir los costos tanto de la matrícula, mensualidad o anualidad, propiciando un acuerdo, mediando entre las partes, pues así está establecido el artículo 130 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, y en el Decreto Ejecutivo N° 601 de 9 de julio de 2015, que lo desarrolla.

Esta opinión la fundamentamos en las consideraciones que de inmediato exponemos.

I. El sistema económico panameño.

El marco ideológico del modelo económico panameño lo encontramos en el artículo 282 de la Constitución Política que dispone que “El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país”; agregando que “El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.”

El artículo 283 constitucional, desarrolla este principio con normas que van desde la forma de intervención del instrumento jurídico que las adopta (en principio, actos con jerarquía normativa de leyes), hasta la creación de comisiones técnicas, promover la creación de empresas, fomentar las instituciones de crédito y de fomento, y establecer centros teóricos-

planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.”

El artículo 283 constitucional, desarrolla este principio con normas que van desde la forma de intervención del instrumento jurídico que las adopta (en principio, actos con jerarquía normativa de leyes), hasta la creación de comisiones técnicas, promover la creación de empresas, fomentar las instituciones de crédito y de fomento, y establecer centros teóricos-prácticos para la enseñanza del comercio, la agricultura, la ganadería y el turismo, los oficios y las artes, incluyendo en esta últimas las manuales, y para la formación obreras y directores industriales especializados.

Por su parte, el artículo 284 *ibídem* señala lo siguiente:

“**Artículo 284.** El Estado intervendrá en toda clase de empresas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, para hacer efectiva la justicia social a que se refiere la presente Constitución y, en especial, para los siguientes fines:

1. Regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad.
2. Exigir la debida eficiencia en los servicios y la adecuada calidad de los artículos mencionados en el aparte anterior.
3. Coordinar los servicios y la producción de artículos.

La Ley definirá los artículos de primera necesidad.”
(Lo subrayado es nuestro).

Si el Estado ha adoptado el sistema de economía de mercado, es lógico que su actuación no puede ser otro que la ordenación de la competencia y del mercado, que será el que resulte de aplicar en forma orgánica e integral los principios económicos establecidos en la Constitución Política.

II. La Educación como servicio público.

El Capítulo 5° del Título III de la Constitución Política trata sobre “Educación”, y los artículos 91 y 94 disponen lo siguiente:

“**Artículo 91.** Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los

padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.” (Lo subrayado es nuestro).

Artículo 94. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley.

El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, idea política, religión o naturaleza de la unión de la unión de sus progenitores o guardadores

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.” (Lo subrayado es nuestro).

La disposición del artículo 91 señala que la educación nacional es un servicio público, que el Estado organiza y dirige, y garantiza a los padres de familia el derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos, y el artículo 94 ibídem se refiere a la libertad de enseñanza, entendido el concepto como aquel en que el Estado panameño admite que las instituciones, empresas y personas privadas enseñen, lo que se corrobora con el resto del propio artículo cuando dice: “El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares, para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura, y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.”, agregando que la ”Ley reglamentará tanto la educación particular como la educación particular”.

Estos artículos constitucionales fueron reglamentados por la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica del Ministerio de Educación, que en su artículo 10, del Texto Único ordenado por la Ley N° 50 de 1 de noviembre de 2002, establece los fines de la educación panameña, que los centros oficiales y particulares deben cumplir.

III. Los centros educativos particulares.

Los planes y programas de enseñanza y organización de la educación particular requieren de la aprobación del Ministerio de Educación. Al respecto el Capítulo III del Título III del Texto Único de la Ley 47 de 1946 regula todo lo relacionado con la Educación Particular. En su artículo 118 dice que la educación particular, conforme a los preceptos legales que la establecen, es la impartida por entidades privadas y que los planes de estudio, los programas de enseñanza y la organización de las escuelas particulares requieren la autorización del Ministerio de Educación, a fin de garantizar a la sociedad el cumplimiento de la filosofía, la finalidad y objetivos de la educación panameña, y que en tal virtud serán supervisado por el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Particular.

Entre los requisitos que el artículo 123 de la Ley 47 de 1946 le impone a los centros particulares se encuentra el de “demostrar solvencia económica para poder cumplir con el proceso educativo y que su oferta educativa sea un beneficio social” (numeral 7).

Por su parte, el artículo 130 dice lo siguiente:

“**Artículo 130.** Las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación, coordinarán cambios en los costo de matrícula, así como todo lo referente a costo y obtención de útiles escolares.” (Lo subrayado es nuestro).

De acuerdo a esta disposición, las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministro de Educación, coordinarán cambios en los costos de matrícula, así como todo lo referente a costo de obtención de útiles escolares, es decir, que la participación del Ministerio de Educación es concurrente con la de los centros educativos particulares y las asociaciones de padres de familia respectivas.

No obstante lo anterior, este artículo 130 fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 601 del 9 de julio de 2015, que en su artículo 1 define los conceptos de **anualidad, coordinación, costos y otros servicios y matrícula**, entre otros.

En lo relativo a la **anualidad** establece que es el: “Monto que equivale al pago de los servicios educativos prestados por el centro de enseñanza particular, correspondiente al periodo lectivo o año académico”. Sobre la **coordinación** dice que: “Es el proceso mediante el cual las instituciones de educación particular y sus respectivas instituciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación, determinan los cambios en el monto correspondiente a la matrícula y a los costos y obtención de útiles escolares y uniformes, el cual debe realizarse de manera oportuna, de por lo menos seis (6) meses de antelación al periodo de matrícula para el año lectivo subsiguiente, a fin de que dicha información esté a disposición de los padres de familia en un periodo prudencial, el cual le permite tomar las decisiones conforme a sus posibilidades”.

En la definición de **costos y otros servicios** señala que es el: “Monto a pagar en concepto de papelería, psicología y orientación, servicio de enfermería, seguro colectivo, carne estudiantil, laboratorios, anuario, actividades deportivas, club de padre de familia, servicio de internet, incluyendo otra suma de dinero que se pague en concepto de donación, u otro importe, cualquiera sea su denominación. Sobre la **matrícula** indica que es la: “suscripción o afiliación de los alumnos que van a realizar estudios en un centro de enseñanza particular, o cambio de pago de una tasa o suma de dinero que se refiere a la reserva del cupo”.

Por otra parte, los artículos 2, 3, 4 y 5 del citado Decreto Ejecutivo disponen lo siguiente:

“Artículo 2. La convocatoria para considerar cambios en los costos de matrícula, así como los costos y obtención de uniforme y útiles escolares, además de proponer la anualidad, deberá realizarla el centro de enseñanza particular, a través del representante legal, o el director del plantel a los padres de familia, y al coordinador de Educación Particular de la Dirección Regional de Educación respectiva.

Dicha convocatoria se hará de manera oportuna, de por lo menos seis (6) meses de antelación al periodo de matrícula establecido por el centro educativo para el próximo año lectivo y tendrá como objetivo principal coordinar los cambios en los costos de la matrícula, así como todo lo referente al costo de uniformes, útiles escolares y anualidad.” (Subrayado nuestro).

“**Artículo 3.** Para proponer cambios tanto en el costo de matrícula, así como los cambios y obtención de uniformes y útiles escolares, además de proponer la mensualidad, el centro educativo particular, a través de su representante, deberá convocar por escrito tanto a los Padres de Familia como al Ministro de Educación, es decir, a la Dirección Regional de Educación respectiva. En la convocatoria deberá indicarse la fecha, lugar y hora de la reunión en la que las partes interesadas deberá presentar la propuesta de aumento de costo respectiva, con el estudio que debe contener el diagnóstico y la justificación técnica a que haya lugar, considerando las razones para tal incremento.

En esta fase, la Dirección Regional de Educación estará representada por el Coordinador de Educación Particular de la respectiva región escolar, quien tendrá la función de proporcionar un acuerdo, mediando entre las partes.” (Subrayado nuestro).

“**Artículo 4.** Durante la sesión, la parte proponente deberá presentar la propuesta de aumento de costo o cualquiera de los rubros establecidos...”

Si en la sesión no se presenta objeciones, la solicitud del proponente se entenderá como aprobada. En caso contrario, de no llegarse a un entendimiento, se establece un término de diez (10) días hábiles, a fin de que los padres de familia, de haber alguna objeción, formalicen la misma por escrito.

Vencido el término anterior, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, el centro educativo particular evaluará las observaciones formuladas por los padres de familia y se convocará a una última sesión, a fin que el centro educativo particular comunique la decisión sobre el incremento propuesto.”

“**Artículo 5.** La Dirección Regional de Educación respectiva, a través del Coordinador de Educación Particular, mantendrá los informes de todo lo actuado en las sesiones de coordinación.”

Como se puede apreciar, la Ley 47 de 1946 señala que los cambios en los costos de matrícula, así como todo lo referente a costo y obtención de útiles escolares, los harán las instituciones de educación particular, previa coordinación con las respectivas asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación.

Lo anterior significa que para hacer cambios en estos conceptos, el centro educativo particular debe previamente coordinar con la respectiva asociación de padres de familia y, en forma concurrente, con el Ministerio de Educación, dentro del término de seis (6) meses de antelación al periodo de matrícula establecido por el centro educativo para el próximo año lectivo, según lo dispone el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 601 de 2015, y en este escenario dicho Ministerio deberá proporcionar un acuerdo mediando entre las partes, o sea, entre el centro educativo particular y la asociación de padres de familia, y, además, mantendrá los informes de lo actuado en la sesión.

En el caso del centro de enseñanza particular, la convocatoria para definir los costos tanto de la matrícula mensualidad o anualidad, debe ser realizada por el propio centro de enseñanza particular, a través del representante legal o el Director del plantel, quien convocará a la asociación de padres de familia y al Coordinador de Educación Particular, al efecto.

Si la convocatoria no se realiza, no podrá haber variación en los costos de matrícula, mensualidad, anualidad ni en otros costos, y si lo hace sin cumplir con este requisito, entonces intervendrá la Autoridad de Libre Competencia y Asunto del Consumido (ACODECO), quien tiene competencia para hacer las investigaciones de rigor y aplicar las sanciones que correspondan, por violar la ley de protección al consumidor. Al respecto, los artículos 1 y 2 de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, dicen así:

"**Artículo 1.** Objeto. La presente Ley tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor." (Subrayamos nosotros).

"**Artículo 2.** Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a todos los agentes económicos, sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica.

Igualmente, se aplicará a todos los actos o prácticas que surtan sus efectos en la República de Panamá, indistintamente del lugar en donde se perfeccionen." (Subrayamos nosotros).

Y el artículo 115 de la Ley No.45 de 31 de octubre de 2007 dispone lo siguiente:

"**Artículo 115. Competencia.** La Autoridad será competente para conocer y decidir a prevención, con los tribunales de justicia competentes y hasta la suma de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), las quejas que presenten los consumidores, en forma individual o colectiva, en los casos de violaciones a las disposiciones de protección al consumidor de esta Ley y sus reglamentos, por parte de los proveedores de bienes y servicios."

Se puede advertir que esta Ley N° 45 tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas, la cual se aplica a los centros de enseñanza particular, para preservar el interés superior del consumidor, que para el caso que nos ocupa, son los padres de familia de los alumnos del plantel.

Entonces, tenemos que, de acuerdo a como está redactado el Decreto Ejecutivo No. 601 de 2015, es al centro de enseñanza particular, a través de su representante legal o el Director del mismo, a quien le corresponde realizar la convocatoria a los padres de familia y al Coordinador de Educación Particular, a hacer los cambios en las matrícula, mensualidad o anualidad, y en esta fase, el coordinador propiciará un acuerdo mediando entre las partes.

En razón al principio de legalidad, que establece que el servidor público solamente puede hacer lo que la ley permite (artículo 18 de la Constitución Política y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General), en las sesiones entre el centro de enseñanza particular y la asociación de padres de familia respectiva, el Ministerio de Educación solo podrá actuar como mediador, propiciando un arreglo entre las partes.

IV. Conclusión.

En razón a lo antes expuesto la Procuraduría de la Administración reitera su opinión de que, de acuerdo a las normas vigentes, el Ministerio de Educación, tiene la función de mediar entre el centro de educación particular y la asociación de padres de familia respectiva, para establecer o definir los costos tanto de la matrícula, mensualidad o anualidad, propiciando un acuerdo entre las partes, pues así está establecido el artículo 130 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, y en el Decreto Ejecutivo N° 601 de 9 de julio de 2015, que lo desarrolla.

Ahora bien, esta Procuraduría de la Administración hace referencia a la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechada el 6 de diciembre de 2019, en la que expresó que el Estado, por conducto del Ministerio de Educación, está facultado por la Constitución y su Ley Orgánica para coordinar en los centros de educación particular para los cambios en los costos de la matrícula, en esta forma:

“[...]”

Así las cosas, y teniendo en consideración que el activador constitucional centra su disconformidad que en el artículo 130 de la referida Ley se dispone que las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación, coordinarán cambios en los costos de la matrícula, así como lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares, por lo que, arguye el demandante que darle injerencia en los cambios a realizar en los costos de la matrícula es un aspecto económico, donde el Estado ni las asociaciones de padres de familia, tienen facultad para intervenir, pues a su juicio, esto queda a criterio de la empresa privada en atención a la inversión realizada, a los gastos que genera su funcionamiento, así como los requeridos para la adquisición de los materiales y, sobre todo, para contratar personal docente.

[...]”

Teniendo en consideración lo antes señalado, **el Pleno concluye que la interpretación que hace el activador constitucional, es completamente equivocada, al sostener que no puede haber intervención del Estado y las asociaciones de padres de familia, en un centro educativo particular para la coordinación en los cambios en los costos de la matrícula, cuando del análisis constitucional y**

legislativo que precede, es incuestionable que el Estado, por conducto del Ministerio de Educación, siendo el regente de la educación en Panamá, está facultado por la Constitución Política y su Ley Orgánica, para tal fin...”

Sobre el particular, hay que tener presente que este fallo se refiere a que el Estado, a través del Ministerio de Educación, puede coordinar los cambios en los costos de matrícula, pero que el Decreto Ejecutivo N° 601 de 9 de julio de 2015, establece en su artículo 3 final, que el Coordinador de Educación Particular solo tendrá la función de propiciar un acuerdo, para mediar entre el centro de enseñanza particular y los padres de familia del colegio respectivo, para los efectos de cambios en los costos de matrícula.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

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**