

, 14 de septiembre de 1992,

Su excelencia
Profesor Bolívar Armuelles
Viceministro de Educación
E. S. D.

Señor Viceministro:

En nuestro poder su atento oficio Nº DNAJ/216, fechado el 28 de agosto pasado, en el cual se sirvió plantearnos aspectos relacionados con la participación de las Asociaciones de Educadores no integrados en Asociaciones, para efecto de la elección de los miembros de la Junta de personal del Ministerio de Educación.

Antes de absolver las cuatro (4) interrogantes que usted me formula, me permito expresar las siguientes consideraciones:

En la Ley 82 de 29 de noviembre de 1963, se regula lo atinente a la Junta de Personal del Ministerio de Educación. El artículo 3 de dicho instrumento jurídico al referirse a los miembros de dicha Junta, nos dice:

"Artículo 3: El Artículo 3 de la Ley 12 de 1956, quedará así:

'Artículo 3º La Junta de Personal estará formada por tres (3) miembros: un representante de los profesores de la República, un representante de los maestros y un miembro designado por el Organismo Ejecutivo.

Los representantes de profesores y maestros deberán tener, por lo menos, título de profesor y maestro, respectivamente; y, por lo menos, cinco (5) años de experiencia docente. El representante del Organismo Ejecutivo deberá tener título universitario en Administración Pública, o, en su defecto, título universitario y,

por lo menos, cinco (5) años de experiencia en el Ramo de Educación.

Los miembros de la Junta, principales y suplentes, deberán tener créditos en administración de personal y ser de moralidad comprobada. Las primeras personas que se escojan como representantes de profesores y maestros para tales cargos podrán no tener éstos créditos y, en tal caso, una vez elegidos, deberán seguir un curso de administración Pública y Comercio de la Universidad de Panamá."

El artículo 4 ibidem, alude a la facultad que se le otorga al Organó Ejecutivo, para que se reglamente lo relativo a las elecciones para escoger a los miembros de la Junta de Personal.

Pues bien, el Organó Ejecutivo a través del Decreto Ejecutivo N° 179 de 19 de septiembre de 1988, reglamenta las elecciones para llenar los cargos de la Junta de Personal. Este Decreto, en su artículo 3, nos señala quienes conforman la Comisión Nacional de Elecciones, para elegir a los miembros principales y suplentes de la Junta de Personal. Dicha norma reglamentaria es del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 3: La Dirección Nacional del Proceso electoral para elegir a los miembros principales y suplentes de la Junta de Personal estará a cargo de una Comisión Nacional de Elecciones, integrada de la siguiente manera: El Viceministro de Educación en calidad de Presidente de la misma; un Director General o su representante por el Primer nivel de Enseñanza; un Director General o su representante por el Segundo Nivel de Enseñanza; un representante por cada una de las asociaciones que tengan personería Jurídica; y un representante de cada uno de los comités o grupos de maestros y profesores no integrados en asociaciones que hagan postulaciones para elección.

Para garantizar que la Comisión Nacional de Elecciones desarrolle su labor con

eficiencia y se le brinde el apoyo técnico y logístico necesario, actuarán todas las unidades administrativas del Ministerio de Educación.

Los nombres de los representantes en la Comisión Nacional de Elecciones de las Asociaciones de Maestros y Profesores con Personería jurídica y de las agrupaciones de Maestros y Profesores no integrados en Asociaciones, deben ser comunicados al Ministerio de Educación por lo menos 40 días hábiles antes de la fecha fijada para las elecciones.

Como asesores Ad-Hoc de la Comisión actuarán un representante de las Direcciones de Asesoría Legal, de Personal, de Información y Relaciones Públicas y del Departamento de Procesamiento de Datos del Ministerio de Educación.

PARAGRAFO: Cada miembro principal de la Comisión Nacional de Elecciones tendrá un suplente designado en la misma forma que el principal. El suplente del Viceministro de Educación será el Director Nacional de Enseñanza.

Los suplentes reemplazarán al principal en sus ausencias, pero podrán asistir con derecho a voz a las sesiones de la Comisión"

De la norma reproducida, se destaca que uno de los miembros de la Comisión Nacional de Elecciones, lo constituye el representante de cada uno de los comités o grupos de maestros y profesores no integrados en asociaciones que hagan postulaciones para elección.

En cuanto a la Comisión Provincial de Elecciones, el artículo 5 del Decreto N° 179, dispone:

"ARTICULO 5: La dirección del proceso electoral en cada provincia estará a cargo de una Comisión Provincial de Elecciones, integrada de la siguiente manera: El Director Provincial de Educación, quien la presidirá; un representante de cada una de las Asociaciones Magisteriales con Personería Jurídica; y un representante por cada uno de los grupos no integrados en Asociaciones que hagan postulaciones para la elección.

Cada miembro de la Comisión Provincial de Elecciones tendrá un suplente escogido de la misma manera que los principales. El

suplente del Director PProvincial será el Sub-Director Provincial o la persona que él designe.

PARAGRAFO: Para efectos de elección en las provincias donde funcionan unidades administrativas escolares independientes de la Dirección Provincial, el Coordinador de dicha unidad presidirá la Comisión de Elecciones y contará con un suplente designado por él mismo."

Con relación a las Asociaciones de Educadores, que tiene derecho a postular candidatos para miembros de la Junta de Personal, el artículo 7 ibidem preceptúa:

"ARTICULO 7: Tendrán derecho a postular candidatos para miembros de la Junta de Personal:

1. Todas las Asociaciones de Educadores existentes con Personería Jurídica.

2. Todas las agrupaciones de Educadores no integradas en Asociaciones que presenten una nómina respaldada, en el caso de los maestros, por lo menos 150 maestros en ejercicio en las escuelas primarias oficiales; y en el caso de los profesores, por lo menos 100 profesores en ejercicio en los planteles secundarios oficiales.

Los memoriales de postulación contendrán la siguiente información: Nombre, firma, número de Seguro Social, N° de posición y lugar de trabajo, además de la fotocopia de la cédula."

Repárense en el hecho, que de los artículos 3, 5 y 7 del Decreto N° 179 de 1988, emerge en forma clara el derecho que tienen las agrupaciones de educadores (maestros y profesores), no integrados en Asociaciones y que hagan postulaciones para la elección, a participar como miembros de las Comisiones Nacional y Provincial de Elecciones, así como el de postular candidatos para miembros de la Junta de Personal.

Ahora bien, en la situación en estudio, se da el hecho que el Ministerio de Educación procedió a instalar la Comisión Nacional de Elecciones, tal como se colige de su Nota, y en la misma está participando una agrupación de educadores, que no goza de personería jurídica.

Es de interés destacar, que nos encontramos ante el hecho que ya se aplicó la norma, sobre la cual se está consultando. En casos similares a este, el Despacho se

abstenido de absolver las consultas, pero en vías de aclarar sus dudas y en vista de la urgencia que tienen para ustedes, criterio de este Despacho, me permito el contestar sus interrogantes.

PREGUNTA N° 1:

¿Si una Federación de educadores constituida de hecho, sin personería jurídica puede estar representada, como una agrupación, en la Comisión nacional de Elecciones, en donde también se encuentran representados las asociaciones y agrupaciones que integran dicha Federación y por ende si puede o no participar en las Elecciones?

Este Despacho considera que dicha Federación, no puede participar en las elecciones por lo siguiente: los artículos 3, 5 y 7 del Decreto N° 179 de 1988, en forma diáfana se refieren a los comités o grupos de maestros y profesores, no integrados en asociaciones. Nos parece que la intención de dichas normas, es la de permitir que el mayor número de docentes, participen en el proceso eleccionario para escoger los miembros de la Junta de Personal; prueba de ello lo constituye el hecho que se le da la oportunidad, a las agrupaciones de educadores no integrados en asociaciones. Fácil es observar, que las normas reglamentarias mencionadas, no aluden a las Federaciones.

En este aparte, considero necesario señalar la definición jurídica de los conceptos asociación y federación, para observar las claras diferencias que existen entre unos y otros.

Asociación

Acción y efecto de aunar actividades o esfuerzos. Colaboración. Unión. Junta. Reunión. Compañía. Sociedad (v.). Relación que une a los hombres en grupos y entidades organizadas; donde al simple contacto, conocimiento y conincidencia, se agrega un propósito, más o menos duradero, de proceder unidos para uno o varios objetos. Entidad que, con estructura administrativa, persigue un fin común. Económicamente, la organización que explota cosas o empresas, desde las asociaciones rudimentarias de artesanos y las familiares hasta las colosales empresas en que se produce una escisión notoria entre los gestores o gerentes (con todas las iniciativas y responsabilidades de la administración en el sentido más amplio,

incluso la enajenación de bienes sociales y la potestad de conferir su representación) y los propietarios o capitalistas, que se concretan a aportar su dinero o sus bienes y a cobrar los dividendos o utilidades que correspondan." (CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I, Edit. Heliasta, Buenos Aires 1983. pág. 392).

Federación

"Genéricamente, unión, alianza, liga de sociedades, asociaciones o grupos, con determinadas afinidades y un fin común. Es palabra grata en lo sindical y el lo deportivo. En lo político, el Estado federal y el Poder central que lo rige." (CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV, Edit. Heliasta, Buenos Aires 1983. pág. 39).

De las definiciones transcritas, se destaca que la distinción más relevante entre la asociación y la federación, lo constituye el hecho que la segunda está conformada por la unión o liga de varias asociaciones. Así, pues, sin la unión de esas asociaciones no puede existir una federación; en cambio la asociación se constituye por la unión de varias personas que persiguen los mismos fines.

Lo antes señalado, nos sirve para reafirmar que dicha Federación, no puede de ningún modo participar en el proceso de elecciones, por la sencilla razón que en estricto derecho, las disposiciones del decreto Nº 179 de 1988, se refieren únicamente a las Asociaciones de Educadores, existentes con personería jurídica, y a las agrupaciones de educadores no integradas en Asociaciones, estas últimas todavía no han adquirido el status legal de asociaciones; motivo por el cual a una Federación no se le puede aplicar el carácter "de agrupaciones de educadores no integrados en Asociaciones", para que puedan participar en un proceso de elecciones.

PREGUNTA Nº 2.

"¿Puede o no esta Federación, la cual no tiene personería jurídica, utilizar y estar participando en la Comisión y en las Elecciones con el nombre de esta Federación sin el aval y/o consentimiento de las agrupaciones que la conforman? "

Lamento no poder absolver dicha interrogante, ya que este Despacho no cuenta con los Estatutos de esa Federación. En efecto, pienso que en dicho instrumento estatutario, debe existir alguna norma que señale el que la Federación necesite o no, el val y/o consentimiento de las agrupaciones que la conformen para participar en la Comisión de Elecciones y en las elecciones.

PREGUNTA Nº 3

"¿Puede o no esta Federación, la cual no tiene personería jurídica, utilizar y estar participando en la Comisión y en las Elecciones con el nombre de esta federación sin el aval y/o consentimiento de las agrupaciones que la conforman?"

Con relación a esta pregunta, me permito reiterar los conceptos esbozados al absolver la pregunta Nº 1.

PREGUNTA Nº 4

"¿De conformidad con las disposiciones legales sobre esta materia, qué requisitos debe llenar esta agrupación, conformada en Federación, la cual no tiene personería jurídica, para participar en estas elecciones de la Junta de Personal?"

De lo expuesto en párrafos precedentes, se colige que las disposiciones del Decreto Nº 179 de 1988, no mencionan a las Federaciones de Educadores, sino a las Asociaciones de Educadores con personería jurídica y a las Agrupaciones de Educadores, no integradas en Asociaciones, como los grupos que pueden participar en las elecciones de la Junta de Personal. Es más, en el artículo 7 del mencionado Decreto, se establecen los requisitos que deben cumplir las agrupaciones de educadores, no integradas en Asociaciones, para participar en esas elecciones. Ese instrumento reglamentario, no establece los requisitos que deben cumplir las Federaciones, para participar en dicho proceso de elecciones, razón por la cual este Despacho no puede indicarle cuales son dichos requisitos, en virtud que no existe ni ley ni decreto alguno que lo establezca.

Con la esperanza de haber absuelto en debida forma, su interesante consulta.

Atentamente,

Licda. JANINA SMALL
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION
(SUPLENTE)

/au