



MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

REFERENCIA
OFICIO: DMS-0585-03-2020
EXPEDIENTE: DAJ-DCAJ-EXP-0102-2020
CONSECUTIVO: 0985

DAJ-C-106-8-2020

25 de agosto del 2020

**Señora
Adriana Sequeira Gómez
Directora
Despacho de la Ministra**

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Se procede a atender la gestión recibida mediante el oficio de cita.

I. Objeto de la consulta

El Despacho de la Ministra remite a esta dependencia el oficio No. 034-2020-DIR-RGT-ESC-REPUBLICA DE FRANCIA, suscrito por el señor MSc. Ronny Gutiérrez Toruño, a efecto de que sea analizado lo expuesto y se informe lo correspondiente. Según lo indicado en el mismo, en la presente consulta realizará análisis con respecto a la interpretación que se le debe dar al término “podrá” incluido el artículo 73 del Código de Educación, en razón de que mediante el DAJ-032-C-2017, esta dependencia emitió un criterio, el cual le genera confusión, por cuanto se interpreta el término “poder” como “deber”, lo cual sostiene que sustituye la interpretación auténtica del legislador. Ello para determinar si existe obligatoriedad de elegir Patronatos Escolares en las instituciones educativas en nuestro país.

II. Aclaración

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Antes de iniciar el análisis correspondiente, se indica que, en razón de que la consulta tiene relación con un criterio emitido por esta dependencia, se procederá a analizar el mismo con el fin de dilucidar la duda existente; de igual manera, en caso de que la señora Ministra considere necesario emitir la solicitud ante la Procuraduría General de la República, este es un insumo requerido -de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, No. 6815- para que dicho ente admita tal petición.

III. Normativa bajo análisis

El artículo 73 del Código de Educación, así como el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 37682-MEP “Reglamento General de Patronatos Escolares” se refieren a la creación de estos organismos auxiliares del Ministerio de Educación Pública, en los siguientes términos:

“Artículo 73.- Cada escuela podrá constituir un Patronato Escolar que dirigirá una Directiva integrada por elementos del Personal Docente y vecinos distinguidos de la localidad cuyos hijos o pupilos sean alumnos del plantel respectivo.

Los Patronatos Escolares colaborarán en la obra encomendada a las Juntas de Educación y en general en todas las labores de carácter docente, promoviendo de preferencia el adelanto material de las escuelas y cuanto tienda al bienestar de los niños.”

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

“Artículo 2º-Cada centro educativo de Preescolar, Primero y Segundo Ciclo de la Educación General Básica podrá constituir un Patronato Escolar. Para tales efectos, el director o directora del centro educativo convocará anualmente a una asamblea general de padres de familia, que deberá realizarse durante el primer mes del curso lectivo. A dicha asamblea será convocado también el personal docente del centro educativo.”

En estrecha relación con estas disposiciones se encuentran los artículos 74 del Código de Educación y el segundo del Decreto No. 37682-MEP, donde se establecen las atribuciones del Director Institucional, indicando que para proceder con la constitución del patronato escolar, el director del centro educativo “convocará”- término usado en ambas normas- a una asamblea general de padres de familia anual, específicamente en el transcurso del primer mes del curso lectivo; asimismo, debe convocar al personal docente de dicha institución.

De la norma citada se determina que esta impone al director el deber institucional de convocar a una asamblea de padres de familia a realizarse durante el primer mes del ciclo escolar, convocando necesariamente a los padres de familia y docentes de la institución.

Es esta asamblea la encargada de designar por votación mayoritaria de los presentes, la Directiva que dirigirá al Patronato Escolar, la cual estará conformada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y cinco Vocales y tendrá una vigencia de un año; se procurará la participación en esta, además de los vecinos cuyos hijos sean estudiantes del centro educativo, de personal docente en proporción al número de alumnos, sin embargo, el artículo 5 del Decreto citado

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

señala que los docentes no podrán ocupar el puesto de presidente o tesorero dentro de la Directiva, por resultar incompatibles con sus funciones.

De esta manera, del contexto de la normativa en su conjunto no se puede interpretar que exista una obligación de que en el centro educativo se conforme un patronato escolar, esto en razón de que el mismo es constituido por la asamblea de padres de familia convocada por el director para tal efecto, pero esta convocatoria no posee un carácter de obligatoriedad para que los padres asistan y conformen dicha asamblea.

Por lo tanto, siendo que la conformación del Patronato Escolar extralimita las potestades del director, dado el caso en que éste realice la correspondiente convocatoria, no se conforme la asamblea requerida o bien no se logre la participación de padres de familia para el nombramiento del presidente y tesorero de la respectiva junta directiva, por tratarse de puestos que solo pueden ser ocupados por padres de familia, no se sería posible la conformación del patronato.

IV. Sobre el criterio emitido mediante el oficio DAJ-C-132-2017 en relación el artículo 73 del Código de Educación.

Con respecto al criterio emitido por esta dependencia bajo el número DAJ-C-132-2017, en fecha 20 de marzo de 2017, señala un apartado concerniente a la obligatoriedad de conformar el Patronato Escolar. En este se realiza un análisis con respecto a lo dispuesto en los artículos supra transcritos y particularmente sobre el término “podrá” utilizado en ambos, manifiesta:

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

“...Como puede apreciarse, el legislador en un primer momento utiliza el verbo “podrá” para referirse a la potestad de la Administración, como un todo, de constituir patronatos escolares, el legislador incluyó dentro de la norma el verbo podrá, el cual no es una opción de hacer o no hacer, sino más bien es una oración en imperativo donde el verbo que se utiliza es poder. El diccionario de la real academia define el verbo poder como: *1. Tr. Tener expedida la facultad o potencia de hacer algo. 2. Tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo.* En su forma conjugada de tercera persona singular la conjugación es podrá, se concluye que el verbo podrá no es que la Administración puede o no, al contrario es que se encuentra facultado por ley para y debe hacerlo, es lo que se conoce como poder-deber.

Sin embargo, al hacer referencia a un sujeto concreto de la Administración se establece un mandato específico. No podemos dejar de lado la segunda parte de la norma reglamentaria que sí establece el mandato legal en forma particular para el Director institucional que durante el primer mes del curso lectivo estará obligado a convocar a una Asamblea de Padres de Familia para conformar el Patronato Escolar. Precisamente, la no convocatoria para la conformación del Patronato Escolar no es una opción para estos funcionarios...” (El resaltado no es del original)

Más adelante, refiriéndose a la potestad de decisión de la persona directora de centros educativos, agrega:

“...De igual forma en cuanto a su labor con respecto a los Patronatos Escolares la ley no hace distinción alguna, todos están en la obligación de convocar a la Asamblea de Padres para conformar el Patronato Escolar.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Consecuentemente, estos funcionarios no están en la posición de decidir si se conforma o no el patronato escolar ya que su función es convocar tanto a los padres de familia como al personal educativo, para garantizar la integración de docentes en su conformación. Una vez conformada la Junta por la voluntad soberana de la asamblea la siguiente participación del director es comunicar el resultado de la elección al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la correspondiente dirección Regional de Educación...”

V. Posición actual de la Dirección de Asuntos Jurídicos

La definición del término “poder”, es entendida como la facultad o potencia de hacer algo, o bien, tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo. En contraposición con ello, el término “deber” se define como “...Aquello a lo que las personas están obligadas bien sea por razones de orden moral, bien por determinación de las leyes, o como resultado de las obligaciones contraídas o los contratos que han podido celebrar...”¹ . Tales vocablos no necesitan una amplia explicación, ya que resultan claros en su definición general, por cuanto el primero resulta más potestativo y a la vez, que se generen ciertas condiciones para que se facilite su realización, mientras que el segundo conlleva una necesaria obligación de cumplimiento, en razón de un factor que así lo determine, como es el caso en que una ley así lo disponga.

En este sentido, resulta necesario observar lo establecido en el artículo 10 del Código Civil, como norma supletoria en derecho administrativo, sobre la interpretación de las normas, siendo que estas deben ser interpretadas según el

¹ www.dej.rae.es

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

sentido propio de sus palabras, considerando el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que son aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de estas.²

Sobre la interpretación de las normas jurídicas y lo indicado el artículo anterior, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen número C-323-2008, del 16 de setiembre del 2008, indicó:

“...Como se puede observar, el referido artículo recoge varios criterios de interpretación, tales como el significado gramatical del texto, es decir, al conocimiento de los términos, tanto en sí mismos como por su situación dentro de la oración (sintaxis), siempre de conformidad, claro está, con su propio significado en el lenguaje común, sin dejar de lado el sentido técnico requerido en algunas ocasiones.

Asimismo, se hace una referencia directa al contexto en el que la norma a interpretar se encuentra. Al respecto, autorizada doctrina señala que el contexto puede ser todo el resto del texto en el que la frase o la proposición a interpretar se encuentra contenida o bien la parte del texto donde la norma que se interpreta se sitúa, sin embargo aconsejan los autores citados, poner en conexión todos los preceptos legislativos que tratan de una determinada cuestión, presuponiendo que hay entre ellos un orden coherente; así el contexto vendría a ser el conjunto de textos reguladores de una determinada materia. Todo lo anterior, en directa conexión con la proyección histórica implícita tanto en los antecedentes de la norma, como en la realidad del

² Artículo 10 del Código Civil.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

momento en que ella va a ser aplicada, es decir, con la intención final de que la misma resulte útil en la práctica.

No obstante lo comentado, tampoco debemos dejar de lado que de conformidad con el citado artículo del Código Civil, toda interpretación normativa debe ajustarse, además de lo anterior, a un aspecto que resulta de vital importancia, como lo es el espíritu y a la finalidad que persigue un determinado precepto legal, es decir, la ratio legis, que puede entenderse, grosso modo, como la finalidad que se pretende alcanzar a través de la norma, lo cual significa que la norma debe ser entendida en el sentido que mejor responda a la realización del resultado que se quiere obtener.

En ese sentido, es válido indicar que ha sido un criterio reiterado de esta Procuraduría, que la interpretación de las normas jurídicas debe hacerse en forma sistemática y contextualizada, es decir, tomando en cuenta las normas conexas y, además, adoptando la orientación hermenéutica más racional y conciliable con el interés público (Ver Dictamen C-168-96 del 15 de octubre de 1996)...

Así, aplicando la interpretación jurídica pertinente para el asunto que nos compete, esta dependencia sostiene que no existe en la normativa un mandato dirigido a los directores de centros educativos de constituir un Patronato Escolar, por cuanto, según el término utilizado “poder”, es en función de la facultad o la disposición que exista, no lleva intrínseca la obligación, según la definición del término, además de ser dirigida al centro educativo como un todo y no a un funcionario en específico, pues se constituye en virtud de la participación de los padres de familia y no depende de la voluntad de la autoridad de la institución, ya

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

que sería extralimitar las funciones a un nivel que trasgreda el principio de legalidad.³

No se omite manifestar que lo que sí constituye una obligación para el director o directora institucional, es efectuar la convocatoria fijada por ley con el objetivo de que se constituya el respectivo Patronato Escolar, lo cual se encuentra tipificado como se observa en la normativa, dentro de sus funciones, a fin de cumplir con su deber como funcionario público, de realizar sus labores en función de satisfacer el interés público.⁴ Por lo tanto, es importante, que dentro de este orden, realice las gestiones con esmero y dedicación, procurando la participación de la comunidad para que en la institución a su cargo, se conforme un Patronato Escolar en virtud de la normativa y que efectúe las labores encomendadas en beneficio de los estudiantes, dentro de ese marco normativo regulatorio.

VI. Conclusión

Según lo anteriormente expuesto, se emiten las siguientes consideraciones:

- Se deja sin efecto el criterio emitido mediante oficio DAJ-C-032-2007 del 20 de marzo del 2017.

³ “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.” Artículo 11 de la Constitución Política.

⁴ “...En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera convivencia...” Artículo 113 inciso 3) Ley General de la Administración Pública, No. 6227

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

• De conformidad con las reglas de interpretación jurídica, en los numerales 73 del Código de Educación y 2 del Reglamento General de Patronatos Escolares, específicamente sobre el término “podrá”, del verbo infinitivo “poder”, se considera se refieren a la facultad del centro educativo –entiéndase de la Asamblea convocada para conformación del Patronato Escolar- de efectuar la conformación y elegir sus dirigentes si lo consideran pertinente.

• La persona directora institucional tiene el deber legal de efectuar la convocatoria a la asamblea de padres de familia a efectos de conformar un Patronato Escolar.

• De considerar oportuno la señora Ministra la solicitud del dictamen de la Procuraduría General de la República, según lo solicitó el consultante, sirva el presente criterio como requisito de admisibilidad para el planteamiento de dicha consulta.

Cordialmente,

Mario Alberto López Benavides

Director

Realizado por: Alexandra Rojas Quirós, Asesora Jurídica

Revisado por: Dayana Cascante Núñez, Coordinadora de Consultas

Revisado por: Maritza Fuentes Quesada, Jefe del Departamento de Consulta y Asesoría Jurídica

Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Subdirectora de Asuntos Jurídicos

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.