

Panamá, 28 de enero de 2004.

Magistra
Dalys Salas Conte
Directora General
Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE)
E. S. D.

Señora Directora:

Cumpliendo con nuestro deber de asesores jurídicos de los funcionarios públicos, establecido mediante la Ley 38 de 2000, tenemos a bien responder su nota No.1436-03/D.G. del 29 de diciembre del 2003 en la cual nos solicita específicamente nuestra interpretación del artículo cuarto (4ª) numeral dos (2), el cual establece los compromisos del Ministerio de Educación, en el Convenio de Apoyo Educativo Interinstitucional suscrito entre el IPHE y el Ministerio de Educación.

Como cuestión previa, y a manera introductoria, consideramos relevante para el tema de su consulta revisar el preámbulo del Decreto Ejecutivo No.1 de 2000, "Por el cual se establece la Normativa para la Educación Inclusiva de la Población con Necesidades Especiales (NEE)" ya que este explica la naturaleza del Convenio de Apoyo Educativo Interinstitucional entre el IPHE y el Ministerio de Educación. El referido Decreto Ejecutivo busca que las políticas de educación especial estén orientadas a garantizar a todos los estudiantes y en especial a los que presentan necesidades educativas especiales el acceso a una Educación inclusiva de elevada calidad; y que para el cumplimiento de este objetivo es necesario la provisión de recursos humanos técnicos y didácticos especializados.

Siendo esto así, el artículo 25, del Decreto Ejecutivo No.1 de 2000, dispone lo siguiente:

"el Ministerio de Educación y el IPHE proporcionarán los recursos técnicos profesionales, idóneos, el material didáctico y la ayuda técnica que requiera la atención de la población de Necesidades Educativas Especiales":

Vemos pues que se visualiza al Ministerio de Educación y al IPHE trabajando en conjunto con ánimo de cooperación y asistencia mutua para lograr cubrir la necesidad de educación de este grupo de estudiantes especiales. Por consiguiente, la ejecución del programa de inclusión debe entenderse como el fin ulterior de las acciones tanto del Ministerio de Educación como del IPHE, en lo relativo al referido convenio.

Continuando con nuestro análisis es importante señalar que estamos ante la presencia de un Convenio, el cual es definido conceptualmente como:

“el concierto de voluntades, acuerdo, transacción, avenencia, buen orden o disposición conveniente de una cosa.”

La Enciclopedia Jurídica Civitas expone que la idea de “colaboración” se erige en el criterio central caracterizador de los convenios. Así pues, cuando las partes deseen unirse voluntariamente para complementar acciones, racionalizar recursos y colaborar entre sí para el cumplimiento de objetivos, como es el caso que nos ocupa, una alternativa es la firma de convenios de cooperación Interinstitucional, ya que, como lo mencionamos anteriormente, lo esencial está en el ánimo de cooperar y colaborar uno con otro; cuando tal ánimo desaparece deja de existir el convenio o acuerdo de voluntades.

Específicamente el artículo cuarto (4ª), numeral dos (2) del Convenio de Apoyo Educativo Interinstitucional entre el Instituto Panameño de Habilitación Especial y el Ministerio de Educación, se lee como sigue:

“MEDUC se compromete, para los efectos de la ejecución del presente convenio, a lo siguiente:

1...

2. Cubrir íntegramente los gastos derivados que se generen en las Aulas de Recursos, las cuales han sido previamente equipadas por el IPHE, ya sean por la utilización de luz eléctrica, teléfono y agua, además de cualquier otro daño que se ocasione en las instalaciones.

3...

4...

5...”

Entiéndase como “gastos” los desembolsos pecuniarios destinados a la adquisición de cosas, a la remuneración de servicios o a la conservación de bienes y valores. Las “Aulas de Recursos” de acuerdo al Decreto Ejecutivo No1 de 2000, en su artículo 38, define éstas como sigue: “Las aulas especiales dependientes del IPHE en las cuales son todas centro educativos del Ministerio de Educación, serán progresivamente convertidas en aulas de recursos de apoyo al proceso de inclusión.” En el referido numeral, también habla de “cualquier otro

daño que se ocasione”, entiéndase por concepto de daño el detrimento, perjuicio o menoscabo.

Con respecto al “daño”, la doctrina establece que debe existir una relación de causalidad entre el hecho (culposo o no culposo) imputable a una persona natural o jurídica y el daño causado. Por esto se hace importante referirnos a las condiciones del nexo causal, las cuales son:

- a. la proximidad del hecho,
- b. el hecho debe ser determinante, y
- c. la aptitud o adecuación del hecho.”

La proximidad, se refiere a que la causa del daño sea próxima o actual, no se tienen en cuenta actos remotos, es decir que el acto sea causa próxima o actual del daño. El hecho debe ser determinante, con esto se pretende indicar que sea necesario, que se pueda establecer que sin el hecho culposo o no culposo el daño no se hubiera ocasionado. La aptitud o adecuación se refiere a que la conducta deber ser apta o adecuada para la producción del daño, motivo por el cual se responsabiliza al autor. En este mismo sentido, la doctrina nos expone que existen causales de exoneración o limitación de la responsabilidad por el daño. Entre estas se encuentra la fuerza mayor o imposibilidad absoluta de evitar el daño. Se entiende por fuerza mayor o caso fortuito acontecimientos que imposibilitan en forma absoluta evitar que se cause el daño. Estamos en presencia de fuerza mayor cuando se trata de un hecho de la naturaleza que provenga de fuera, y que el acontecimiento o sus efectos perjudiciales deben ser imprevisibles e inevitables. La imprevisibilidad se refiere a que con arreglo a la experiencia común, no se espera el acontecimiento. Por esto se advierte que el hombre debe prever los acontecimientos ordinarios y frecuentes y que no está obligado a prever lo excepcional y extraordinario. Sin embargo, es posible que determinados hechos que provienen de fuera sean previsibles y que puedan adoptarse las medidas del caso para evitar daños.

Concluido nuestro análisis, procedemos a interpretar el numeral 2 del artículo cuarto del Convenio de Apoyo Educativo Interinstitucional entre el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial y El Ministerio de Educación, como sigue:

1. El Ministerio de Educación se obliga a pagar o realizar desembolsos pecuniarios en concepto de utilización de luz eléctrica, teléfono y agua que se ocasionen por el uso del Aula de Recurso.
2. La cláusula del Convenio precitado adiciona en su parte final lo siguiente: “además de cualquier otro daño que se ocasionen en las instalaciones”. Así pues, para que el Ministerio de Educación sea considerado responsable, debe existir un nexo causal entre el daño y lo actuado por éste. En el caso que nos ocupa este nexo causal no ha sido establecido, por lo tanto, no podrá exigirse al Ministerio de Educación la reparación

de dicho daño. La pérdida fue consecuencia de un delito de hurto, y a la fecha las autoridades competentes no han podido establecer los responsables. El Ministerio de Educación bien pudo tomar las medidas necesarias como un buen padre de familia, pero no con ello evitar este tipo de actos, pues estamos ante un hecho fortuito externo; por tanto dichos hechos (el hurto) no dependían de la voluntad del Ministerio de Educación.

La presente situación afecta a los niños y niñas con necesidades especiales de educación en Santiago de Veragûas. Precisamente este Convenio es el instrumento que busca unir esfuerzos y cooperar mutuamente para ser efectivos y eficientes en el cumplimiento del programa de inclusión, por lo cual nos permitimos someter a consideración la opción de compartir la inversión de volver a equipar el Aula de Recursos de la Escuela Anexa El Canadá, de tal forma que se continúe con la ejecución de este importante programa.

Esperando haber podido asistirle en su consulta, le reitero nuestra disposición de ofrecerle cualquier otra información o ampliación adicional. Reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/go/hf.