



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de abril de 2024
Nota C-066-24

Señora
Dagmar Araujo de Álvarez
Ciudad

Ref.: Ley No.236 de 3 de septiembre de 2021.

Señora Araujo de Álvarez:

Por este medio se da respuesta a su escrito fechado 8 de abril de 2024, mediante el cual solicita a esta Procuraduría, una opinión o criterio referente a aspectos legales que impactan en la adecuada aplicación de la Ley No.236 de 3 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

- "1) Al ser derogado el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 125 de 10 de febrero de 2020 y en virtud del artículo 12 de la Ley 236 de 3 de septiembre de 2021, se elimina la necesidad de cumplir con los artículos 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ejecutivo antes señalado.*
- 2) Que al ser expedida una nueva Ley se deroga tácitamente toda disposición contraria a ella.*
- 3) Que en virtud de la Ley 236 otorga el reconocimiento oficial a la Academia Bilingüe Panamá para el Futuro, al señalar que queda "debidamente acreditada" por lo que el MEDUCA no debe exigir tramites o requisitos adicionales.*
- 4) Que al aprobarse la Ley 236 de 3 de septiembre de 2021 queda establecido el programa de Bachillerato Internacional para implementarse en otros centros educativos oficiales del país.*
- 5) Aprovechamos para manifestarle que hasta la fecha no se ha reglamentado la Ley pese que se le Otorgó al Ejecutivo un periodo que no excediera de seis meses para ello. ¿Cómo puede la ciudadanía lograr el cumplimiento de este importante aspecto de la Ley?*

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición que no se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, escapan de las funciones propias e inherentes a esta Procuraduría, por lo que entrar a conocer de los mismos, implicaría rebasar los límites impuestos en la Ley, y podría constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia es exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, en atención al artículo 206 de la Constitución Política.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría “*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto*”, presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo en cuanto al tema consultado; no obstante, con fundamento en el artículo 41 constitucional, y en lo dispuesto por el artículo 3, numeral 6, de la Ley No.38 de 2000, se le brinda la presente *respuesta orientativa*, aclarando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que “**las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**”

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación deficiente o deficiente de los servicios públicos,*

resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

... ” (Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ***De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***

... ” (Lo resaltado es nuestro)

Visto lo anterior, debemos manifestarle que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto

administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).”

II. De la Constitución Política.

El numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, en el Capítulo 1o. "Presidente y Vicepresidente de la República" del Título VI "El Órgano Ejecutivo", de entre las funciones que mantiene el Presidente en compañía del Ministro del Ramo, consagra la siguiente:

"Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

..."

(Lo resaltado es nuestro)

Visto que la reglamentación de las leyes es una facultad constitucional conferida al Presidente de la República, no es dable a esta Procuraduría pronunciarse respecto a materias jurisdiccionales, cuya competencia recae en la Corte Suprema de Justicia, conforme el artículo 206 ibídem.

III. De la Ley No.236 de 3 de septiembre de 2021.

La Ley No.236 de 3 de septiembre de 2021, "Que promueve la implementación de los programas de bachillerato internacional en los centros educativos oficiales y particulares", publicada en la Gaceta Oficial No.29372-A de 9 de septiembre de 2021, en sus artículos 1, 3 y 10, expresa:

"Artículo 1. ...

Los programas de bachillerato internacional son una oferta educativa optativa, de carácter internacional, que puede ser implementada en los centros educativos que cumplan los requisitos para ser calificados como Colegio del Mundo del Bachillerato Internacional y que busca, mediante programas de estudios especializados, desarrollar las habilidades intelectuales, personales, emocionales y sociales que los estudiantes necesitan para vivir, aprender y trabajar en un mundo globalizado."

(Lo resaltado es nuestro)

"Artículo 3. Los centros educativos oficiales y particulares que deseen implementar los programas de bachillerato internacional deberán pasar un proceso para contar con la autorización otorgada por la Organización de Bachillerato Internacional, ente rector a nivel internacional que evalúa a los estudiantes que cursan el programa, tanto a lo largo del proceso establecido como en la aplicación de los pruebas internacionales y la elaboración de proyectos, los cuales son evaluados fuera del país."

(Lo resaltado es nuestro)

"Artículo 10. Los centros educativos que ingresen al proceso de autorización para implementar las ofertas educativas de los programas de bachillerato internacional contarán con el acompañamiento del Ministerio de Educación durante el proceso de autorización para la implementación de dicha oferta

*educativa, según las exigencias de la **Organización de Bachillerato Internacional**.*

Para el sector oficial, el Ministerio de Educación deberá nombrar al personal requerido acorde al perfil exigido, que permita desarrollar en forma exitosa los programas de bachillerato internacional, y procurarles las condiciones mínimas de infraestructura y la capacitación docente y administrativa requerida para el cumplimiento de los estándares de calidad internacionales."
(Lo resaltado es nuestro)

Se observa en los artículos anteriores que la ley directamente establece el programa de Bachillerato Internacional como una opción de oferta académica en la República de Panamá, para los centros educativos particulares y oficiales del país, reconociendo que la calidad de Colegio del Mundo del Bachillerato Internacional es otorgada por la Organización de Bachillerato Internacional¹.

También dispone la colaboración del Ministerio de Educación durante los procesos de admisión promovidos por centros educativos particulares², lo cual resulta concordante con la función ministerial de autorizar el funcionamiento de los centros educativos³ y la implementación de las nuevas ofertas académicas⁴.

En tal sentido, para el cumplimiento de su deber de "organizar y dirigir el servicio público de educación, ... que comprende tanto la educación oficial, ... como la educación particular"⁵, es responsabilidad del Ministerio de Educación exigir la realización de los trámites y la presentación de los requisitos, que estén establecidos en la normativa interna.

En lo concerniente a la **Academia Bilingüe Panamá para el Futuro**, esta fue creada por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.125 de 2020⁶, derogado por el artículo 15 de la Ley No.236 de 2021, y recreada por el artículo 12 de la Ley No.236 de 2021, en ambas ocasiones con un "carácter oficial y experimental". El artículo 12 ibídem, señala:

*"Artículo 12. Se crea la **Academia Bilingüe Panamá para el Futuro** como institución educativa, de carácter oficial y experimental, para la educación media con excelencia académica. **debidamente acreditada para ofrecer el Bachillerato en Ciencias**, que funcionará con calendario internacional, bajo la metodología STEAM (ciencias, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas), con estándares internacionales y el dominio certificado del idioma inglés como segunda lengua."*

(Lo resaltado es nuestro)

¹ <https://www.ibo.org/es>

² Cfr. artículo 121 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, Orgánica de Educación, aprobado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 20 de abril de 2004. Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

³ Cfr. artículos 1 y 4 del Decreto Ejecutivo No.466 de 14 de agosto de 2018, "Que reglamenta el Capítulo III de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación". Publicado en la Gaceta Oficial No.28607-B de 7 de septiembre de 2018.

⁴ Cfr. artículo 122 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, Orgánica de Educación, aprobado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 20 de abril de 2004. Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

⁵ Cfr. artículo 1 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, Orgánica de Educación, aprobado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 20 de abril de 2004. Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

⁶ Decreto Ejecutivo No.125 de 10 de febrero de 2020, "Que crea la Academia Bilingüe Panamá para el Futuro, centro educativo de excelencia de carácter oficial y experimental, ubicado en la Ciudad del Saber, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá". Publicado en la Gaceta Oficial No.28960-A de 12 de febrero de 2020.

De la lectura del artículo 12 *ut supra* se desprende que, por virtud del mismo, la Academia Bilingüe Panamá para el Futuro queda "acreditada para ofrecer el Bachillerato en Ciencias", sin que ello implique una limitación expresa a su capacidad de acrecentar su oferta educativa, por lo cual este Despacho estima que, para efectos de ofrecer bachilleratos distintos al de Ciencias, la Academia Bilingüe Panamá debe cumplir con los trámites y requisitos legalmente establecidos.

Conviene anotar que el artículo 15 de la Ley No.236 de 2021 únicamente deroga el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.125 de 10 de febrero de 2020, por lo que resulta razonable entender que continúan vigentes los artículos 10, 11, 12, 13 y restantes de dicho Decreto Ejecutivo No.125 de 2020, y que son de obligatorio cumplimiento, conforme el artículo 15 de la Constitución Política, al consagrar que "*Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes*".

No obstante, en torno a la **derogación tácita**⁷, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 19 de abril de 2006, ante advertencia de inconstitucionalidad (Exp.127-06), se manifiesta en los siguientes términos:

"... en nuestra legislación también existe la derogación tácita de las leyes, es decir, que aunque la norma legal a que se refiere el artículo... no fuera expresamente derogada por mandato del propio artículo, esta derogación operaría tácitamente de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código Civil, que regula las formas expresa o tácita en que nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, o sustituida íntegramente por otra posterior, al indicar lo siguiente:

"Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por declaración expresa del legislador por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

De acuerdo al artículo transcrito, una norma se considera insubsistente, es decir sin valor, sin vigencia, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia."

(Lo resaltado es nuestro)

Así, el fenómeno jurídico de la derogatoria tácita opera en caso de los supuestos determinados en el **artículo 36 del Código Civil**, de haber incompatibilidad (contradicción) de las normas jurídicas, exclusivamente para aquellos artículos que riñan con la nueva norma, por lo que no implica la derogación de toda la norma previa, ni de aquellas disposiciones que no le sean contrarias.

De lo expuesto, se colige que gozan de presunción de legalidad aquellos actos administrativos emitidos o dispuestos, por el Ministerio de Educación en el ejercicio de sus funciones; no obstante,

⁷ "**Derogación Tácita:** Aquella que se configura cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra ley posterior". CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp. 239.

Disponible en https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrm-N-hBD_sYZWsr3Cmph/view

quien considere tener un interés legítimo, y advierta que las actuaciones propias y privativas del Ministerio de Educación, conculquen sus derechos subjetivos, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes ante las autoridades competentes y/o jurisdicción, a fin que el posible acto emitido sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución Política y/o la ley.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/drc
C-058-24



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**