

Panamá, 31 de agosto de 1982

Señora Doctora
Susana Richa de Torrijos,
Ministra de Educación,
E. S. D.

Señora Ministra:

Avísale recibo de su atenta Nota número A.L. 106, calendada el 17 del cursante mes, por medio de la cual me formula cinco preguntas relacionadas con la interpretación de determinadas disposiciones del Decreto Ejecutivo 217, de 17 de diciembre de 1979, por el cual se reglamenta el Artículo 2 de la Ley 46 de 1979 y si se encuentran en contradicción con esta Ley.

Paso gustosamente a responderle, de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:

Considero que es indispensable, previamente, dejar sentado que en nuestro ordenamiento jurídico existe el control centralizado de la constitucionalidad y de la legalidad en la Corte Suprema de Justicia, no pudiéndose desconocer una norma hasta tanto este máximo organismo judicial la declare inconstitucional o ilegal, según sea el caso. Así tenemos que el Decreto que dicta el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria obliga siempre que se ajuste a la Constitución y a la Ley.

A este respecto, el Artículo 15 del Código Civil expresa:

"Artículo 15. Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tie

nen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes."

Si se estima que el Decreto N° 217, de 17 de diciembre de 1979 en su totalidad o en alguno de sus artículos adolece de vicios constitucionales o legales el Derecho Positivo tiene instituidas las vías para las acusaciones de rigor. Si se trata de un vicio de inconstitucionalidad, el recurso de inconstitucionalidad; si es uno de ilegalidad, el recurso contencioso administrativo de nulidad. Del recurso de inconstitucionalidad conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; del recurso contencioso administrativo conoce la Sala Tercera de esa Corporación Judicial.

Mientras no se declare la inconstitucionalidad por parte del Pleno; o se determine la ilegalidad, o se suspendan los efectos del o los artículos acusados por la Sala Tercera en el recurso contencioso administrativo, el Decreto tiene ~~eficacia~~ y no puede ser desatendido.

De modo, pues, que compartimos el criterio de la Asesoría Legal del Ministerio de Educación expresivo de que "mientras ese vicio no sea declarado por la Honorable Corte Suprema de Justicia, o el Decreto en mención sea derogado, subrogado o reformado por el Organó Ejecutivo, ellas (las disposiciones) tienen valides". (Cfr. a pag. 2 de la Nota).

Luego de lo expuesto a Ud. contesto sus preguntas:

Primera pregunta: "El artículo 2° de la Ley 46 de 1979 en cuanto dispone que la Comisión Coordinadora de Educación Nacional estará integrada por diez y seis miembros, además del Ministro de Educación o su representante quien la presidirá. ¿ Resulta o no excedido en su contenido, al disponer el artículo 3° del Decreto N° 217 de 1979 que cada Miembro Principal tendrá su suplente que será nombrado en la misma forma que los Principales?"

Respuesta: En primer lugar veamos lo preceptuado en el primer párrafo del Artículo 2 de la Ley N° 46, de 20 de noviembre de 1979, por la cual se deroga la Reforma Educativa y se toman otras medidas:

"Artículo 2: Se integrará una Comisión Coordinadora de Educación Nacional, representada por los distintos sectores de la comunidad nacional, la cual estará formada por dieciséis (16) miembros, de los cuales el cincuenta por ciento (50%) serán designados por las asociaciones gremiales de los educadores a saber: Maestros Independientes Auténticos, Asociación de Profesores de la República, Asociación de Educadores de Colegios Particulares y los Comités Provinciales; el otro cincuenta por ciento (50%) será designado por el Ministerio de Educación, además del Ministro o su representante quien la presidirá."

De esta norma se destacan los siguientes supuestos:

a) Se integrará una Comisión Coordinadora de Educación Nacional, representada por los distintos sectores de la comunidad nacional.

b) Esta Comisión estará formada por dieciséis (16) miembros, de los cuales el cincuenta por ciento (50%) será designado por las asociaciones gremiales de los educadores, a saber: Maestros Independientes Auténticos, Asociación de Profesores de la República, Asociación de Educadores de Colegios Particulares y los Comités Provinciales; el otro cincuenta por ciento (50%) será designado por el Ministerio de Educación, además del Ministro o su representante, quien la presidirá.

Por su parte, en el Decreto Ejecutivo N° 217 de 17 de diciembre de 1979, nos encontramos que, tanto en la parte considerativa como en el artículo 1° ibídem, se reitera lo expresado en el Artículo 2° de la Ley 46 de 1979, es decir, lo relativo a que la Comisión Coordinadora de Educación Nacional estará formada por dieciséis (16) miembros, además del Ministro de Educación o su representante, dando lugar a que dicha Comisión este conformada por diez y siete (17) personas.

Ahora bien, en el Artículo 3 del Decreto 217 se señala lo siguiente: "Cada miembro principal tendrá su suplente que será nombrado en la misma forma que los principales". Es decir se le adicionan los suplentes.

Importante es señalar que en nuestro Derecho Positivo el fundamento jurídico que da base a la legitimidad de

la potestad reglamentaria, lo encontramos en el Artículo 164, ordinal 5, de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

"Artículo 164. Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, según el caso.

- 1
- 2
- 3
- 4

5. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu;"

Conceptuamos que el Decreto 217, en su Artículo 3, al reglamentar lo señalado en el Artículo 2 de la Ley 46 de 1979 se ha apartado de su texto y ello no es procedente por el hecho de que al desarrollarse la Ley, mediante un Decreto reglamentario, éste no puede ampliar o restringir el alcance de aquella.

Segunda pregunta: Al laborar los Miembros Suplentes de la Comisión Coordinadora a tiempo completo en todas sus reuniones, y no cuando se produzca la ausencia de su Principal con goce de la licencia con sueldo que contempla el artículo 9º. del Decreto N° 217 de 1979. ¿Constituye esta intervención una práctica de hecho al no preverla el artículo 2º de la Ley 46 de 1979 en cuanto fija en ocho (8) los miembros por cada sector representada en ella, agravándose esta situación con el reconocimiento a los integrantes en exceso, un estipendio económico no autorizado por la Ley 46 dicha?

Respuesta: Según el uso general y obvio, la palabra suplente denota sustitución, reemplazo.

En el "Diccionario de la Lengua Española, (Edición de 1970), se lee: "Suplente: p.a. de suplir. Que suple", y "Suplir: Cumplir o integrar lo que falta en una cosa,

o remediar la carencia de ella". "Ponerse en lugar de uno para hacer sus veces".

El "Pequeño Larousse, (Edición de 1982), define así el término: "Suplente adj. y s. Que suple; jugador suplente", y "Suplir: Añadir lo que falta, completar", etc.

El "Vocabulario Jurídico", redactado por profesores de derecho, magistrados y juristas franceses, bajo la dirección de Henry Capitant, (Edición de 1973), refiriéndose a la palabra suplencia, expresa: "Suplencia: A diferencia de la delegación, sustitución temporaria de un empleado impedido o ausente, por otro. Esa sustitución es resuelta y organizada por la ley".

El "Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales" de Manuel Ossorio, (Edición de 1974), señala: Suplente; Reemplazante o sustituto".

Por otra parte, diversas normas legales han empleado el término suplente con esa acepción.

Por ejemplo:

"El Artículo 185 de la Constitución Política indica: 'La Corte Suprema de Justicia se compondrá del número de Magistrados que la Ley determine, nombrados por un período de diez años que comenzará el primero de enero de 1973. Cada Magistrado tendrá un suplente, nombrado para el mismo período, que lo reemplazará en sus ausencias". (El subrayado es mío)

El Artículo 198 ibidem dispone:

"...Cada Agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán en su orden, en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante". (El subrayado es mío)

El Artículo 205 de la Ley N° 1, de 26 de diciembre de 1978, por la cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Legislación, establece:

"Artículo 205: Todo H.R., Legislador, previa su autorización escrita, podrá ser reemplazado en sus faltas temporales por el Suplente, quien devengará los emolumentos proporcionales al tiempo de su actuación".
(El subrayado es mío)

El Artículo 207 ibídem señala:

"Artículo 207: El Suplente de Representante de Corregimiento que está funcionando como Miembro del Consejo Nacional de Legislación sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de éste y, en tal caso, será juramentado ante el Consejo Provincial de Coordinación correspondiente" (El subrayado es mío).

Me parece, entonces, que el suplente de la Comisión Coordinadora de Educación Nacional, establecido en el Artículo 3° del Decreto reglamentario N° 217, de 17 de diciembre de 1979, sólo podría actuar como sustituto del miembro principal en sus faltas y que si se estima que el número de éstos es insuficiente, debería resolverse esa insuficiencia por medio de una ley.

Tercero pregunta: "El artículo 3° de la Ley 46 de 1979, en su párrafo 2°, estatuye que la Comisión tendrá como finalidad analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional. ¿Incurre en extralimitación el artículo 6° del Decreto N° 217 de 1979, al atribuir a la Comisión mediante sus numerales 3, 4 y 5 funciones distintas al propósito específico indicado por el artículo 2° de la mencionada Ley 46 ?"

Respuesta: En el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley 46 se señala que la Comisión tendrá como finalidad analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional.

Igual pronunciamiento lo encontramos en el artículo 2 del Decreto 217 de 1979.

El artículo 6 del Decreto 217 señala las funciones de la Comisión Coordinadora así:

"Artículo 6°. Para el cumplimiento de la finalidad asignada, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar su Reglamento Interno.
2. Realizar un estudio integral de la Educación Nacional.
3. Remitir, al Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministro de Educación, el resultado de este trabajo para ser enviado al Consejo Nacional de Legislación para su consideración y aprobación mediante Ley.
4. Evaluar al final de cada año escolar los resultados de la aplicación a nivel nacional de aquellas recomendaciones que han sido convertidas en Ley de la República.
5. Vigilar el cumplimiento de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.
6. Establecer distintas Comisiones Especiales que se estimen necesarias para su labor y asignarle a cada una sus funciones.
7. Designar el personal que integrará dichas comisiones."

En su Consulta Ud. presenta objeciones a lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 6 del Decreto 217.

Con relación al numeral 3 del artículo 6, somos del criterio que dicho numeral sólo se limita a señalar que la mencionada Comisión Coordinadora remitirá al Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, el resultado de su trabajo para que sea enviado al Consejo Nacional de Legislación para su consideración y aprobación mediante Ley.

Opinamos que lo dispuesto en el numeral en análisis tiene su fundamento en el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley 46, cuando señala que los acuerdos dictados por la Comisión Coordinadora para que rijan deben ser aprobados por el Consejo Nacional de Legislación mediante Ley. Por lo tanto, consideramos que lo expresado

en el comantado numeral 3 viene a reforzar lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 46 de 1979.

En cuanto al numeral 4 del artículo 6 del Decreto 217 de 1979, compartimos el criterio expresado por el Ministerio de Educación. (En efecto, esa facultad atribuida a la Comisión Coordinadora por el mencionado numeral 4 le otorga una vigencia sin límite de tiempo, y tal medida no está acorde con la finalidad para la cual fue creada dicha Comisión cual fue la de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional tal como se señala en el artículo 2 de la Ley 46 de 1979.

Sobre el numeral 5 del artículo 6 del Decreto N° 217 de 1979, el cual le atribuye a la Comisión Coordinadora de Educación Nacional la función de "Vigilar el cumplimiento de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación", estimamos que está excedido en cuanto a su duración.

Cuarta pregunta: "El Artículo 10° del Decreto N° 217 de 1979, al darle cabida a un conjunto de funciones no incluidas en el artículo 2° de la Ley 46 de 1979. ¿Rebasa el ámbito del cometido que dicha norma específicamente atribuye a la Comisión Coordinadora?"

Respuesta: Estimamos que el objetivo del artículo 10 es el de que las diversas dependencias del Ministerio de Educación colaboren con la Comisión Coordinadora a fin de que ésta pueda realizar con mayor eficiencia la labor para la cual fue creada. Compartimos el criterio del Ministerio de Educación en lo concerniente a que la cooperación que dicha institución debe brindarle a la mencionada Comisión debe circunscribirse a los aspectos que tienen que ver con su labor primordial cual es la de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional. De allí, pues, que la contribución que le otorga el Ministerio de Educación a la Comisión Coordinadora no se puede extender a otros aspectos diferentes a los objetivos primordiales para los cuales fue creada la misma, ya que con ese proceder se estaría infringiendo la Ley.

Quinta pregunta: "¿Es jurídicamente posible que el Decreto N° 217 de 1979, mediante su Artículo 11°, derogue disposiciones legales contenidas en cualquier Decreto o Resolución anteriores a su expedición?"

Respuesta: En nuestro ordenamiento jurídico podemos apreciar que en diversas ocasiones, al dictarse una Ley o un Decreto Ejecutivo, en su última parte se señala que se consideran derogadas las disposiciones que le sean contrarias. Es más hasta llegan a derogarse leyes y decretos en su totalidad. Por ello, consideramos que es posible que el Decreto 217, mediante su artículo 11, derogue todas aquellas disposiciones contenidas en cualquier Decreto o Resuelto anteriores a su expedición, siempre y cuando lo contradigan.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De usted, con toda consideración,

Ldo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION