



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de julio de 2022
Nota C-124-22

Honorable
Dalia Bernal
Diputada de la República
Ciudad.

Ref.: Exportación del sistema educativo panameño a otras regiones del mundo, en el marco del principio de reciprocidad y de los tratados internacionales vigentes.

Honorable Diputada:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 2022_043_AN_H.D.DB calendada 17 de junio de 2022 y recibida en este Despacho el 20 de junio de 2022, mediante la cual eleva la siguiente consulta:

- “1. Puede un centro educativo panameño, hacer uso de su malla curricular aprobado en Panamá, en otro sistema educativo, siempre que se ajuste a las normas educativas del país receptor.
2. Existe algún impedimento legal con respecto al principio de territorialidad, en cuanto a que el centro educativo panameño, pueda implementar su modelo educativo en otro sistema educativo, donde la legislación así lo permita. Tomando en cuenta que la educación panameña, es innovadora, creativa, progresiva y globalizadora conforme al artículo 12 de la Ley 35 de 4 de julio de 2001.
3. Existe algún impedimento legal, extralimitación de funciones, o arbitrariedad por parte de las autoridades educativa de Panamá, si emiten los certificados o títulos de terminación de estudios secundarios, para ser entregados en España, a los estudiantes que culminen sus estudios, en el centro educativo extranjero, en España, conforme a las normas que para tal efecto rigen en dicho país.” (sic válido para todo el texto)

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Luego de la lectura de cada una de las preguntas formuladas, así como del contexto que lleva a plantear las mismas, esta Procuraduría advierte que, por las razones que pasaremos a explicar más adelante, no es posible hacer un pronunciamiento de fondo en los términos en que ha sido formulada la presente consulta. Veamos:

Respecto a su primera interrogante, es decir, si puede un centro educativo panameño, hacer uso de su malla curricular aprobada en Panamá, en otro sistema educativo, siempre que se ajuste a las normas educativas del país receptor; esta Procuraduría es del criterio que ello debe ser consultado al Ministerio de Educación (MEDUCA), precisamente por constituirse en el órgano rector del sistema educativo a nivel nacional.

Notamos que fundamenta su segunda interrogante en el artículo 12 de la Ley N° 35 de 4 de julio de 2001, a fin de conocer si existe algún impedimento legal respecto al principio de territorialidad; específicamente en cuanto a que el centro educativo panameño, pueda implementar su modelo educativo en otro sistema, donde la legislación así lo permita. No obstante, a nuestro juicio, deviene en error la manera en que se encuentra formulada la misma, no solo por cuanto que la precitada excerta, está compuesta, únicamente, por dos artículos, sino porque el Procurador de la Administración, no está facultado para definir, determinar, clasificar o calificar impedimentos legales, sino para servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que deben seguir, lo que debe entenderse en sentido genérico, sin consecuencias legales de ninguna naturaleza.

Por ende, recomendamos se mantenga una mesa de trabajo con el Ministerio de Educación como ente regente del sistema educativo a nivel nacional y con el Ministerio de Relaciones Exteriores, precisamente por constituirse, en la dependencia ministerial a la cual corresponde administrar la cooperación internacional de cualquier tipo, relacionada con nuestro país.

En cuanto a su tercera interrogante, notamos que hace referencia a posibles actuaciones antijurídicas configuradas en el ámbito penal como delitos, por lo cual es menester aclarar que, según el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, las actuaciones de esta Procuraduría, se circunscriben al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**, por lo cual no corresponde a esta institución calificar dichos conductas.

Si bien es cierto, por las razones anotadas no nos es dable pronunciarnos en el fondo, en cuanto a los términos en que se han elevado las interrogantes, procedemos a orientarle, objetivamente, en concordancia con el artículo 3 numeral 6 de la Ley N° 38 de 2000, respecto al principio universal de la educación, la evolución que han tenido los convenios culturales y educativos entre la República de Panamá y el Reino de España; y el principio de territorialidad de las normas jurídicas.

II. Análisis Jurídico.

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que la educación es un derecho humano fundamental para todo el mundo, el cual se detalló en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza¹, misma que fuera aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en 1960.²

Según la UNESCO³ el derecho a la educación se establece de dos maneras, mediante los instrumentos normativos internacionales y mediante el compromiso político de los gobiernos. Para estos efectos, sostienen, debe existir un marco internacional, sólido formado por convenios y tratados, para proteger el derecho a la educación, al tiempo que los Estados que lo suscriben se comprometen a respetar, proteger y cumplir con lo pactado, en pro de satisfacer este derecho.

El Decreto Ejecutivo N° 305 de 2004, que aprobó el Texto Único de la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, mediante su artículo 1 definió, de manera detallada, el principio universal de la educación, cuando dispuso que:

¹ La Convención se basa en los derechos de no discriminación e igual acceso y posibilidades de educación para todos.

² Véase el enlace: <https://es.unesco.org/news/lo-que-necesita-saber-derecho-educacion>

³ Véase el enlace: <https://es.unesco.org/news/>

“La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas. Corresponde al Estado el deber de organizar y dirigir el servicio público de la educación, a fin de garantizar la eficiencia y efectividad del sistema educativo nacional, que comprende tanto la educación oficial, impartida por las dependencias oficiales, como la educación particular, impartida por personas o entidades privadas.”

Este derecho inalienable⁴, se ha visto regulado, entre otros, en los siguientes instrumentos normativos⁵:

- Declaración de los Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966)
- La Convención Sobre los Derechos del Niño (1989)
- La Declaración de Educación para Todos (1990)
- Los Informes del Desarrollo Humano (a partir de 1990)
- Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS-2015)

En Panamá, de hecho, mantenemos normas de derecho internacional público, producto de la relación bilateral existente con el Reino de España, con el ánimo de incentivar e impulsar la cooperación mutua en materia cultural y educativa, a saber:

- La **Ley N° 3 de 19 de marzo 1928**, se constituye en el primer instrumento jurídico que aprobó el Convenio sobre el reconocimiento de títulos académicos y de incorporación de estudios entre el Reino de España y Panamá, mismo que resultara más tarde derogado, por el Acuerdo concerniente a la enmienda del Convenio de Cooperación Cultural entre Panamá y el Reino de España celebrado mediante canje de notas de 18 y 20 de diciembre de 2000, aprobado mediante la **Ley N° 35 de 4 de julio de 2001**, sobre la cual, a fin de mantener un orden cronológico normativo, procederemos a estudiar más adelante.
- Posteriormente, la **Ley N° 3 de 24 de octubre de 1979**, nace a la vida jurídica luego de aprobar el Convenio de Cooperación Cultural entre Panamá y el Reino de España⁶, mismo que fuera suscrito el 2 de mayo de 1979, en Madrid, la cual, entre otros, establece que:

“Artículo 13

Las Partes Contratantes manifiestan su intención de ampliar su colaboración en el campo de la asistencia técnica y especialmente en el campo de la educación en general y de la formación técnica y profesional en particular.

Por convenios concretos relativos a cada programa que interese mutuamente se establecerán las medidas de ejecución de este artículo pudiendo también hacerse por intercambio de notas verbales oportunas.”

⁴ La Constitución Política de la República de Panamá, sobre el derecho a la educación, expresó, en su artículo 91 que: *“Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional...”*.

⁵ Véase el enlace: <https://copeme.org/wp-content/uploads/2020/10/Politica-de-educacion-a-distancia-rev-pdf.pdf>

⁶ Canje de los Instrumentos de Ratificación efectuado en Panamá el 14 de enero de 1980.

...

“Artículo 17

Las Partes Contratantes establecerán un sistema de becas y visitas de profesores, científicos, técnicos, profesionales, graduados y estudiantes universitarios y **secundarios**, concediendo especial atención a la posibilidad de que se realicen estudios de perfeccionamiento y especialización en centros de enseñanza de nivel superior y de post-graduados.”

- Posteriormente, mediante la **Ley N° 35 de 4 de julio de 2001**, se aprobó el Acuerdo concerniente a la enmienda del Convenio de Cooperación Cultural entre Panamá y el Reino de España, celebrado mediante canje de notas de 18 y 20 de diciembre de 2000, luego de que, el Reino de España, mediante la primera de estas, propusiera la **derogatoria del convenio sobre el reconocimiento mutuo de títulos académicos y de incorporación de estudios, el cual fuera aprobado mediante la citada Ley N° 3 de 19 de marzo de 1928**.

Mediante la nota de 18 de diciembre de 2000, el Reino de España no solo propuso la mencionada derogatoria sino la **inclusión de un nuevo artículo, el 17 bis**, --*resultando ambas propuestas admitidas por la República de Panamá mediante la nota de 20 de diciembre de 2000--*, en el que se dispuso lo siguiente:

“Artículo 17 bis

Las Partes Contratantes acuerdan el mutuo reconocimiento, de conformidad con su propia legislación, de los certificados de estudios y títulos oficiales que acrediten la finalización **de la enseñanza secundaria o media**, obtenidos por nacionales de cualquiera de los dos países.

Los títulos oficiales de educación superior, obtenidos en una Parte por nacionales de cualquiera de las Partes, serán reconocidos por las autoridades competentes de la otra, de acuerdo con su propia legislación, siempre que dichos títulos guarden equivalencia en cuanto al nivel académico, duración de los estudios y materias establecidas como obligatorias en los planes de enseñanza vigentes en la Parte que otorga el reconocimiento.

El reconocimiento producirá los efectos académicos y profesionales que cada Parte Contratante confiera a sus propios títulos oficiales, sin perjuicios del cumplimiento de los requisitos no académicos exigidos por las legislaciones internas para el ejercicio legal de las profesiones.”

Esta Procuraduría mediante la nota C-332-02, la cual adjuntaremos para su conocimiento, tuvo ocasión de pronunciarse⁸ sobre la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno, en la cual destacamos que, “...*el derecho internacional sólo podría aplicarse a nivel interno del Estado en tanto fuera transformado en derecho interno. No obstante, la realidad y la práctica dice otra cosa, pues, no cabe duda que existe un orden jurídico internacional y una pluralidad de órdenes jurídicos internos que, si bien actúan en esferas propias, lo cierto es que deben interrelacionarse, por razones obvias del bien tutelado.*”

⁸ Véase la nota C-332 ubicable en el siguiente enlace institucional: <http://voec.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-332-02>

En principio, juristas como el ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Edgardo Molino Mola, han sostenido que, en un conflicto entre dos leyes, prevalecería la Ley que contiene un convenio internacional, ya que Panamá está obligada a acatar las normas del derecho internacional, tal como lo establece el artículo 4º de nuestra Constitución.⁹

En ese sentido, consideramos oportuno referirnos, en adelante, a las normas panameñas que han contemplado el **principio de territorialidad de las normas jurídicas**, no sin antes definir el mismo.

Este concepto hace alusión al espacio territorial en que una norma jurídica es aplicable. Al respecto, el Diccionario¹⁰ de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio¹¹, aclara que puede afirmarse, de un modo absoluto, que todas las normas de derecho tienen aplicación dentro del ámbito en que el Estado (o, en su caso, cada Estado miembro) ejerce su jurisdicción. Así, en la legislación suele proclamarse que las leyes (naturalmente que en su más amplio sentido) son obligatorias para todos los que habitan el territorio, sean ciudadanos, extranjeros, domiciliados o transeúntes.

El principio de territorialidad de la Ley, se encuentra normado en el Código Civil en su artículo I, al establecer que: *“La ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa.”*

De igual forma, mediante la Ley N° 43 de 1925, sobre reformas civiles, encontraremos el aparte denominado ‘Los efectos de la Ley’, en el título preliminar, capítulo II el artículo 5 a, el cual establece que: *“Las Leyes relativas a los derechos y deberes de familia, o al estado, condición y capacidad legal de las personas, obligan a los panameños aunque residan en países extranjeros.”*

Así mismo, lo hallamos en nuestro Código de la Familia y del menor, que mediante sus artículos 6 y 7, dispuso lo siguiente:

“CAPÍTULO II DE LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Artículo 6. La ley nacional regula todo lo relativo a los derechos y deberes de familia, al estado civil, la condición y capacidad legal de las personas; y obliga a los panameños, aunque residan en el extranjero. En caso de que la ley nacional de un extranjero no sea aplicable, se tendrá, en su defecto, la ley que señale el Estado al cual pertenece. Se entiende por ley nacional, la ley del estatuto personal de las partes, el cual se determina por la nacionalidad del individuo o de las partes.

⁹ Véase la nota C-332 ubicable en el siguiente enlace institucional: <http://voec.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-332-02>

¹⁰ El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio Contrato internacional definió el concepto ‘**Contrato Internacional**’ como sigue: Acuerdo de eficacia jurídica concertado entre individuos, empresas u organismos con residencia en jurisdicciones nacionales distintas, en que se está ante el de índole privada, o entre Estados diversos, en que se penetra en los de carácter público. En la primera hipótesis se contrata entre nacionales de diversos Estados, en la segunda, entre Estados que son diversas naciones. Entre particulares, si ambas legislaciones lo permiten, cabe elegir las normas o aceptar las de uno de los ordenamientos y decidir acerca de la jurisdicción competente en caso de conflictos, pero siempre dejando a salvo los preceptos de orden público territorial. De existir intransigencia o imposibilidad, cada ley rige en la esfera nacional respectiva. Entre Estados, la contratación se efectúa mediante agentes designados especialmente o acudiendo a la representación permanente de la diplomacia, y ha de estarse a las cláusulas establecidas en cada caso. Internacionales por los contratantes, aunque sin dualidad de países, son los contratos entre dos extranjeros, sean compatriotas o no, en país ajeno, donde hay que inclinarse por la vigencia de la ley del lugar, salvo expreso y lícito acuerdo en contrario. Cede también a favor de la territorialidad como rectora del contrato cuando estipulan un nacional y un extranjero en el país del primero, claro está.

¹¹ Véase el referido diccionario en el enlace: <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Libros/Politica/%5BBPD%5D%20Libros%20-%20Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales.pdf>

Las formas y solemnidades de los actos se determinan por la ley del país en que se otorguen; a menos que, tratándose de actos que hayan de cumplirse o surtir efecto en Panamá, los otorgantes prefieran sujetarse a la ley panameña.

Artículo 7. No se aplicará la ley extranjera cuando sea contraria al orden público panameño, o cuando la aplicación o invocación del derecho extranjero haya sido constituido en fraude a la ley que debió regular el acto o la relación jurídica.”

En materia de derecho comparado, nos permitimos citar el criterio esgrimido por la Corte Constitucional de la República de Colombia, la cual se refirió al alcance del principio de territorialidad de la Ley, mediante la sentencia N° T-1157/00, en los siguientes términos: *“El principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio.”*

Como vemos, se requiere un número plural de condiciones bajo parámetros intrínsecos de la legislación panameña, tales como el marco de legalidad, a fin de poder implementar nuestro modelo educativo en otro sistema educativo, de un país extranjero.

Ante ello, consideramos oportuno el recomendar se mantenga una mesa de trabajo con MEDUCA como ente regente del sistema educativo a nivel nacional y con el Ministerio de Relaciones Exteriores, precisamente por constituirse, en la dependencia ministerial a la cual corresponde administrar la cooperación internacional de cualquier tipo, relacionada con nuestro país.

Por último, y tomando en cuenta que, en su escrito indicó que se encuentra trabajando un anteproyecto de Ley al respecto, consideramos importante adjuntar copia de la nota C-119-20 de 23 de octubre de 2020¹², mediante la cual esta Procuraduría indicó que:

“También se infiere de la opinión jurídica proferida por esta Procuraduría mediante la Nota N.º140 de 1985, anteriormente citada, el alcance restrictivo que se debe dar a la atribución del Órgano Legislativo de aprobar o improbar los tratados y convenios internacionales, en tanto se hilvana la idea que, aun cuando la ley que regula el trámite legislativo correspondiente, califique el proyecto de ley mediante al cual se propone la aprobación de un tratado o convenio internacional, como un proyecto de ley orgánica; el mismo no debe regirse, en el seno de la Asamblea Nacional (antes, Asamblea Legislativa), por las normas generales aplicables a las leyes de este tipo; sino que tales normas de procedimiento legislativo deben aplicarse en forma congruente con el texto y el espíritu de la norma constitucional (actual numeral 3 del artículo 159, constitucional) y con la tradición y práctica parlamentaria sostenida durante nuestra vida republicana; concluyéndose, en ese sentido: “En base a lo anterior, estimo que esa Honorable Asamblea está facultada únicamente para aprobar o desaprobar los tratados y convenios públicos, pero no para introducirle modificaciones.”

De allí que, a nuestro juicio, tampoco sería jurídicamente viable interpretar que en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 61 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, “Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, (...)”, que establecen

¹² Véase la consulta C-129-22 elevada por la H.D. Mayín Correa.

las funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional de “(...) estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre (...) 1.) Los tratados, convenios, convenciones y conferencias internacionales; 2) Los asuntos relativos al mantenimiento de las relaciones del Estado panameño con los Estados extranjeros.”; o lo previsto en el artículo 108 del mismo cuerpo de normas, que prevé la facultad de los Diputados y o Diputadas de ejercer la iniciativa legislativa “(...) presentando los anteproyectos de ley orgánica y los proyectos de ley ordinaria que tengan a bien”; pudiera dicha Comisión legislativa o un Diputado o Diputada, en ejercicio de su iniciativa legislativa, proponer proyectos de ley que condicionen o establezcan cauces procedimentales dentro de los cuales deba el Órgano Ejecutivo ejercer su potestad constitucional de dirigir las relaciones exteriores, o como atribuciones constitucionales derivadas de ésta, la función de celebrar tratados y convenios internacionales, e igualmente, la de acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares; puesto que ello implicaría exceder los límites impuestos al Poder Legislativo por el Texto Constitucional y una posible intromisión en el libre ejercicio de competencias privativas del Poder Ejecutivo.

De esta manera, ofrecemos una orientación relacionada con el tema consultado, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr
C-103-22

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*