



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de abril de 2024
Nota C-062-24

Señor

Pedro Acosta Isturaín

Unión Nacional de Consumidores y
Usuarios de la República de Panamá
Ciudad

Ref.: Promulgación en Gaceta Oficial de la aprobación de otro calendario escolar a un centro educativo particular.

Señor Acosta Isturaín:

Por este medio se da respuesta a su escrito fechado 26 de marzo de 2023 (*sic*), recibido en este Despacho el día 26 de marzo de 2024, mediante el cual solicita a esta Procuraduría, una opinión o criterio referente a si debe promulgarse en la Gaceta Oficial el acto administrativo mediante el cual se aprueba otro calendario escolar para un centro educativo particular, en los siguientes términos:

"En el Decreto Ejecutivo No.732 del 23 de agosto de 2013 [G.O.27358-D) modificado, para efecto de los colegios particulares, mediante el Decreto Ejecutivo No.951 del 3 de octubre de 2014 (G.O.27639),se estableció los parámetros que debe tener el calendario escolar oficial y otros diferentes que sean solicitados.

El establecimiento de otro calendario escolar, distinto al oficial, conlleva afectaciones directas a administrativos, educadores, acudientes, acudidos, personal de transporte, seguridad y otras personas que brindan servicios conexos al servicio de enseñanza del respectivo plantel educativo que solicite otro calendario; por lo cual, es importante la publicidad y transparencia con que se realice este procedimiento.

Ahora bien, el artículo 9-A adicionado al Decreto Ejecutivo No.732 del 23 de agosto de 2013 establece en su párrafo final que: "... El calendario escolar aprobado solo podrá ser aplicado por el centro educativo que lo propuso, previa promulgación del Decreto Ejecutivo correspondiente...". Y antes indicaba que "... analizará la propuesta y la enviará al Ministerio de Educación para su aprobación, en caso que proceda...". Es decir, parece que el Ministro de Educación en turno forma parte del trámite de aprobación de otro calendario escolar, en analogía como ocurre con el calendario oficial.

Señor Procurador, entendemos que este tipo de resoluciones se convierten en una orden de hacer dentro de los centros educativos particulares que hagan el trámite de pedir otro calendario distinto al oficial, afectando así a una colectividad; sin embargo, no el procedimiento no cuenta con un mecanismo

para que los padres de familia se enteren del inicio del trámite y tampoco para que puedan oponerse, o se les corra traslado, y mucho menos para enterarse de lo resuelto hasta que el peticionario informe (si quiere) lo resuelto.

*Conforme lo anterior, hacemos con el debido respeto la consulta **si este tipo de decisiones administrativas** tomadas por el Ministerio de Educación (de aprobar o negar la **aprobación de otro calendario escolar**), **deben sí o no, ser promulgadas en Gaceta Oficial.***

(Lo resaltado es nuestro)

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 consultado, guarda relación con un análisis respecto de la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o sean declarados contrarios a la Constitución Política, la ley o los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso de las “*decisiones administrativas tomadas por el Ministerio de Educación*”, a las que hace referencia expresa el escrito.

Aunado a ello, de conformidad con 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 defectuosa 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 Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación.

El Texto Único de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946¹, "Orgánica de Educación", aprobado por el Decreto Ejecutivo No.305 de 2004², en sus artículos 30, 121 y 122, establece lo siguiente:

"Artículo 30. Corresponde al Órgano Ejecutivo la facultad de determinar la longitud del año lectivo, las fechas inicial y final del mismo en las distintas regiones del país y las de los periodos de vacaciones."

"Artículo 121. Son centros de educación particular los administrados y dirigidos por personas naturales o jurídicas particulares. Su organización y funcionamiento requieren sin excepción, de la autorización, del Ministerio de Educación, el que tendrá la supervisión directa de ellos, especialmente en cuando a su proyecto educativo, sus planes de estudio, programas de enseñanza y la ejecución de éstos."

"Artículo 122. Los centros de enseñanza particular estarán supeditados académicamente, en lo relativo a planes y programas de estudio, al Ministerio de Educación."

(Lo resaltado es nuestro)

¹ Publicada en la Gaceta Oficial No.10113 de 2 de octubre de 1946.

² Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, "Por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002". Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

De los artículos *ut supra* se desprende la prerrogativa del Ministerio de Educación para dictar el calendario escolar (longitud, para los colegios fecha de inicio y finalización, vacaciones, otros) de los centros de enseñanza oficial y particular.

III. Del Decreto Ejecutivo No.732 de 23 agosto de 2013.

El Decreto Ejecutivo No.732 de 23 agosto de 2013³, modificado por el Decreto Ejecutivo No.951 de 3 de octubre de 2014⁴, que contiene los parámetros y lineamientos que han de observarse para la programación y desarrollo del año escolar, en sus artículos 9 y 9-A, estipula lo siguiente:

*"Artículo 9. El Director Regional de Educación, en común acuerdo con la comunidad educativa regional, podrá solicitar un **calendario escolar diferenciado** para los **centros educativos oficiales** de su región que lo requieran por situaciones especiales. Este calendario deberá contemplar la misma cantidad de días prevista para el resto de los centros educativos."*

*"Artículo 9-A. Se podrá autorizar el uso de **otro calendario escolar** al centro educativo particular que, por situaciones muy excepcionales y debidamente comprobadas, requiera aplicar una programación que contemple **el inicio del periodo escolar en otra época del año y/o que esté dividida en forma distinta a la establecida en el artículo 5 de este Decreto Ejecutivo**. El centro educativo deberá presentar la propuesta en la **Dirección Regional de Educación** respectiva, antes de concluir el año escolar inmediatamente anterior."*

La propuesta deberá incluir los periodos establecidos en el artículo 2 de este Decreto Ejecutivo. Además, como mínimo deberá contener la misma cantidad de días de clases aprobada en el calendario escolar trimestral del año en que será implementada.

*La **Dirección Regional de Educación** evaluará la solicitud y la remitirá a la **Dirección General de Educación** con un informe técnico. Esta Dirección analizará la propuesta y la enviará al **Ministro de Educación** para su aprobación, en caso que proceda. **El calendario escolar aprobado solo podrá ser aplicado por el centro educativo que lo propuso, previa promulgación del Decreto Ejecutivo correspondiente.***

(Lo resaltado es nuestro)

El artículo 9 ibídem señala un **calendario escolar diferenciado para los centros educativos oficiales**, que deberá tramitarse ante la Dirección Regional de Educación de la región escolar donde esté ubicado el correspondiente centro.

Mientras que el artículo 9-A ibídem, organiza el procedimiento para la aprobación de **otro calendario escolar para centros educativos particulares**, que "*contemple el inicio del periodo escolar en otra época del año y/o que esté dividida en forma distinta a la establecida...*". Este proceso inicia con la solicitud del centro educativo particular interesado, la cual debe ser presentada antes de la finalización del año escolar, ante la Dirección Regional de Educación de su circunscripción, para evaluación y elaboración de informe técnico; posteriormente se remite al

³ Publicado en la Gaceta Oficial No.27358-D de 23 de agosto de 2013.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No.27639 de 9 de octubre de 2014.

análisis de la Dirección General de Educación, y a la aprobación del Ministro o Ministra de Educación.

Se observa que el *otro calendario escolar* aplica únicamente para el centro educativo particular solicitante y que la **aprobación se concede mediante decreto ejecutivo, que será promulgado⁵ en la Gaceta Oficial**.

IV. Del Decreto Ejecutivo No.74 de 29 de diciembre de 2023.

El Decreto Ejecutivo No.74 de 29 de diciembre de 2023⁶, "*Que establece el calendario escolar 2024, en los centros educativos y particulares del Primer y Segundo Nivel de Enseñanza, del Sub Sistema Regular y No Regular, y dicta otras disposiciones*", adicionado por el Decreto Ejecutivo No.28 de 4 de marzo de 2024⁷, señala:

*"Artículo 17. El centro educativo oficial o particular que requiera autorización para cambio de condiciones del calendario escolar, presentará la solicitud debidamente justificada a la **Dirección Regional de Educación** respectiva, la cual será elevada y remitida a la **Dirección General de Educación** con un informe técnico, que luego será analizada y enviada a la **Ministra de Educación para su aprobación**, en caso que proceda, tal cual lo establece el Decreto Ejecutivo No.951 de 3 de octubre de 2014."*

(Lo resaltado es nuestro)

El Ministerio de Educación, al determinar el calendario escolar 2024, en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo No.74 de 2023, en concordancia con el Decreto Ejecutivo No.732 de 2013, reitera el procedimiento de autorización del **otro calendario escolar para centros educativos particulares**, con lo cual puede colegirse que la autorización es emitida por el Ministro o Ministra del Ministerio de Educación, **por conducto de un decreto ejecutivo**.

V. De la Gaceta Oficial.

El artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, "*Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones*", publicada en la Gaceta Oficial No.25454 de 29 de diciembre de 2005, señala:

*"Artículo 1. La Gaceta Oficial es el **órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos** que ordenen la Constitución Política y la Ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.*

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

- 1. Los actos reformativos de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y **los decretos y las resoluciones expedidas por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.***

⁵ Conforme el Diccionario de la Real Academia Española, es "*Der. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria*". <https://dle.rae.es/promulgar>

⁶ Publicado en la Gaceta Oficial No.29940-B de 29 de diciembre de 2023.

⁷ Publicado en la Gaceta Oficial No.29981-A de 4 de marzo de 2024.

2. *Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.*

También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicaciones ordene expresamente la ley."

(Lo resaltado es nuestro)

En igual sentido, el artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", publicada en la Gaceta Oficial No.24109 de 2 de agosto de 2000, especifica:

"Artículo 46. ...

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."

(Lo resaltado es nuestro)

Las anteriores disposiciones jurídicas exponen el conjunto de actos y normas que deben publicarse en la **Gaceta Oficial**, enfatizando que **los actos con efecto general serán aplicables a partir de su publicación.**

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, 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-054-24

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**