



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de junio de 2024  
Nota C-110-24

Honorable  
**Betserai Richards**  
Diputado Electo del Circuito 8-6  
Ciudad

Ref.: Título universitario como requisito para ejercer el cargo como Director o Directora General del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV).

Señor Richards:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 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*", se da respuesta a su nota de 7 de junio de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

*"La presente nota tiene como propósito obtener su opinión sobre si es requisito o no contar con un título universitario, para poder ser ratificado y ejercer el cargo de Director General del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV).*

*El artículo 12, numeral 3 de la ley 58 del 2005 que crea SERW, establece que uno de los requisitos para ser directivo de dicho canal estatal es: Poseer título universitario, cinco años de experiencia probada en materia de comunicación y habilidades gerenciales, o estudios superiores y diez años de experiencia en la comunicación social. Sin embargo, dadas las interpretaciones y la inclusión de la letra "o" dentro de este numeral, se presta para confusiones, las cuales deseamos despejar mediante su respuesta.*

A propósito del tema objeto de su consulta, y en una correcta hermenéutica jurídica, esta Procuraduría es del criterio, que no es requisito contar con un título universitario, para poder ser ratificado y ejercer el cargo de Director General del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), al tenor de lo establecido en el numeral 3, artículo 12 de la Ley No.58 de 2005, "*Que crea el Sistema Estatal de Radio y Televisión*".

Inicialmente debe señalarse, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

## I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ...”*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“ ...

*Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”*

---

<sup>1</sup> “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, realicen los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. 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 del Despacho)

**“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 del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse 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).”*

### III. De la Ley Orgánica de Educación.

El artículo 64 del Texto Único<sup>2</sup> de la Ley Orgánica de Educación<sup>3</sup>, con apego al artículo 96 de la Constitución Política, organiza el subsistema escolar patrio, en “educación básica”, integrada por preescolar (*prejardín y jardín*), primaria (*primero a sexto grado*) y premedia (*séptimo a noveno grado*), “educación media” (*noveno a duodécimo grado*) y “educación superior” (*postmedia, no universitaria y universitaria*).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, “*Orgánica de Educación*”. Publicada en la Gaceta Oficial No.10113 de 2 de octubre de 1946.

Respecto al tercer nivel de enseñanza o educación superior, los artículos 90 y 91 de la citada ley, señalan que será impartida en universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación posmedia, con estudios de la *"más alta calidad y de amplia cultura, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría"*.

En desarrollo de lo expuesto, la Ley No.389 de 13 de julio de 2023<sup>4</sup>, *"Que regula el funcionamiento de los centros de educación posmedia y de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior"*, expresa:

1. Los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, están supeditados al Ministerio de Educación, en cuanto a su funcionamiento y propuesta curricular (artículos 3, 8 y 9);
2. Los centros de educación posmedia expedirán títulos de *"Técnico en Posmedia"*, y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior expedirán títulos de *"Técnico Superior"* (artículo 4); y,
3. Todos sus egresados tienen garantía del otorgamiento de la idoneidad para el libre ejercicio profesional, en *"aquellas carreras que cumplan con los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación para la aprobación del diseño curricular"* (artículo 24).

Lo anterior exhibe la existencia de títulos emitidos por universidades, por institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, y por centros de educación posmedia, en la República de Panamá, los cuales permiten obtener la idoneidad, cuando corresponda para ejercer la profesión.

#### **IV. De la Ley No.58 de 28 de diciembre de 2005, "Que crea el Sistema Estatal de Radio y Televisión".**

El Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV) fue creado por la Ley No.58 de 28 de diciembre de 2005<sup>5</sup>, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, con el objetivo general promover las políticas culturales del Estado panameño, bajo la dirección y administración del Consejo Directivo, el Director o la Directora General, el Subdirector o la Subdirectora de Televisión y el Subdirector o la Subdirectora de Radio, de conformidad con los artículos 1 y 7 ibidem.

El artículo 12 de dicha ley, establece los requisitos que deben cumplir los aspirantes a Director o Directora General, Subdirector o Subdirectora de Televisión y Subdirector o Subdirectora de Radio, a saber:

**"Artículo 12.** Para ser nombrado Director o Directora General, Subdirector o Subdirectora de Televisión y Subdirector o Subdirectora de Radio del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. No haber sido condenado por delito doloso.
3. Poseer **título universitario**, cinco años de experiencia probada en materia de comunicaciones y habilidades gerenciales, **o** estudios superiores y diez años de experiencia en la comunicación social." (Lo resaltado es del Despacho)

<sup>4</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.29824-A de 13 de julio de 2023.

<sup>5</sup> Ley No.58 de 28 de diciembre de 2005, "Que crea el Sistema Estatal de Radio y Televisión", publicada en la Gaceta Oficial No.25454 de 29 de diciembre de 2005.

Se observa en esta última característica, que la ley incluye una conjunción disyuntiva<sup>6</sup>, específicamente la vocal "o", disponiendo en consecuencia, una **opción y/o alternativa**, para la satisfacción de las condiciones mínimas académicas y de experiencia<sup>7</sup> estimadas como necesarias, para ocupar los cargos públicos especificados en el citado artículo 12; así, la norma contempla la posesión de título universitario con 5 años de experiencia en comunicaciones y habilidades gerenciales, o de estudios superiores con 10 años de experiencia en comunicación social, permitiendo con esta última, el acceso de personas capacitadas, graduadas de centros de enseñanza superior no universitaria.

Luego de esta prolija lectura jurídica y analizado el tema objeto de la presente consulta, esta Procuraduría concluye que, no es requisito contar con un título universitario, para poder ser ratificado y ejercer el cargo de Director General del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), debido a que éste, puede ser suplido por un título de estudios superiores, en virtud de la conjunción disyuntiva "o" contenida en el numeral 3 del artículo 12 de la Ley No.58 de 2005.

De esta manera se da respuesta a su consulta, 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-100-24

<sup>6</sup> Conforme la Real Academia Española, es una "Conjunción coordinante que enlaza constituyentes que alternan entre sí o se prestan a una elección. Así, en ¿Quieres ensalada o sopa? la conjunción o presenta dos alternativas posibles entre las que se puede elegir". <https://www.rae.es/gtg/conjunci%C3%B3n-disyuntiva#:~:text=Las%20conjunciones%20disyuntivas%20compuestas%20o,en%20funci%C3%B3n%20de%20ciertas%20circunstancias>

<sup>7</sup> De conformidad con la Real Academia Española es el "Conocimiento y noticia de las cosas, adquirida por el uso y práctica de ellas". <https://dle.rae.es/experiencia>

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**