

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 076

Panamá, 2 de febrero de 2012

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Nulidad.**

El licenciado Rafael Benavides, actuando en representación de **Yadira Pino, Guadalupe Camargo y otros**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto ejecutivo 944 de 21 diciembre de 2009, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el cual se implementan experimentalmente nuevos planes y programas de estudios en el segundo nivel de enseñanza de la educación media (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Según se indica entre los considerandos que motivaron la expedición del mencionado decreto, éste fue dictado con la finalidad de crear una oferta de educación novedosa, con contenidos curriculares vanguardistas que debían implementarse en bachilleratos y carreras técnicas intermedias, destinadas a lograr la formación integral del individuo (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Para la consecución del objetivo descrito en dicho decreto también se señala que para ello se realizaron diversas consultas, estudios e investigaciones, evaluaciones, foros y encuentros nacionales con el conceso de los sectores representativos del país (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

No obstante, a juicio de los recurrentes, este acto quebranta una serie de disposiciones legales, de allí que hayan presentado ante esa Sala la presente acción contenciosa administrativa de nulidad, solicitando la declaratoria de ilegalidad del mismo (Cfr. fojas 1 a 21 del expediente ejecutivo).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que el decreto ejecutivo cuya declaratoria de nulidad demanda lesiona las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 1 de la ley 31 de 29 de marzo de 1963, relativo a la creación de la cátedra denominada "Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América", la que debía ser incluida en los programas de escuelas secundarias

públicas y privadas de la República (Cfr. foja 14 del expediente judicial); y

B. Los artículos 3, 4 y 8 de la ley 42 de 5 de agosto de 2002 que, en su orden, prevén que la enseñanza de la Historia de Panamá, de la Geografía y de la Cívica deberán ser impartidas de manera intensiva, individualizada y autónoma; que los planes y programas del primer y segundo nivel incluirán el estudio, por separado, de las asignaturas antes indicadas, a partir del séptimo grado; y que, para concretar los fines constitucionales de la enseñanza de la Historia y la Geografía de Panamá, las mismas deberán desarrollarse con enfoques modernos (Cfr. fojas 15 a 18 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como se ha indicado previamente, la parte actora aduce que el acto impugnado infringe el artículo 1 de la ley 31 de 29 de marzo de 1963; y los artículos 3, 4 y 8 de la ley 42 de 5 de agosto de 2002, cuyos cargos de infracción serán analizados en conjunto por estar estrechamente relacionados.

Según explica el apoderado judicial de los recurrentes, el decreto ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, objeto de impugnación infringe las normas antes indicadas, ya que si bien las mismas exigen la inclusión de la cátedra de Relaciones de Panamá con los Estados Unidos en los programas de las escuelas secundarias, públicas y privadas, lo cierto es que ello no se ha cumplido, habida cuenta de que dicha cátedra no aparece dentro de las "mallas curriculares" que determinan el contenido de los bachilleratos creados por este

decreto ejecutivo; situación que permite dejar en evidencia que se ha incurrido en la inobservancia del contenido del artículo 1 de la ley 31 de 29 de marzo de 2009 y de los artículos 1 y 2 del decreto 6 de 8 de enero de 1973; disposiciones que de manera puntual se refieren a la inserción curricular de la mencionada materia dentro de los programas indicados (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

De igual manera, los actores cuestionan que, atendiendo al contenido de las referidas "mallas curriculares", las asignaturas de Historia, Geografía y Cívica no se impartan de la forma intensiva, individualizada y autónoma a partir del séptimo grado, tal como lo establece la ley 42 de 2002 y que los programas y planes de estudios de las dos primeras materias antes mencionadas, no se basan en enfoques modernos, provistos de métodos y técnicas de investigación y de actualización de sus contenidos, de conformidad con dispuesto en la referida excerpta legal (Cfr. fojas 15 a 18 del expediente).

Contrario a lo señalado por los recurrentes, esta Procuraduría es de opinión que el decreto ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, acusado de ilegal, no lesiona las disposiciones jurídicas que se aducen como infringidas, puesto que de la explicación que los demandantes efectúan para sustentar su pretensión, se infiere que tales normas no resultan aplicables en el caso de este acto de la administración.

En efecto, al analizar los argumentos expuestos por los recurrentes, se advierte que éstos básicamente cuestionan el contenido de lo que ellos denominan **"mallas curriculares"** que, a su juicio, establecen las asignaturas que han de impartirse como consecuencia del decreto ejecutivo 944 de 2009; no obstante, tales asignaturas no se encuentran descritas ni reguladas en este decreto, el cual sólo se limita a enunciar en su artículo 1, los bachilleratos que se implementarán de manera transitoria. Veamos:

"Artículo 1: Adóptese del 2010 hasta el 2012, con carácter transitorio y en fase experimental, los siguientes planes y programas de estudio de educación media:

1. Bachillerato en Ciencias;
2. Bachillerato en Humanidades;
3. Bachillerato Industrial en Refrigeración y Aire Acondicionado;
4. Bachillerato Industrial en Electricidad;
5. Bachillerato Industrial en Electrónica;
6. Bachillerato Industrial en Metalmecánica;
7. Bachillerato Industrial en Construcción;
8. Bachillerato Industrial en Autotrónica;
9. Bachillerato Marítimo;
10. Bachillerato en Tecnología en Informática;
11. Bachillerato Agropecuario;
12. Bachillerato en Comercio;
13. Bachillerato en Contabilidad;
14. Bachillerato en Turismo;
15. Bachillerato en Gestión Familiar e Institucional; y
16. Bachillerato Pedagógico.

PARÁGRAFO: Los planes y programas de estudio serán evaluados por el Ministerio de Educación, con la finalidad de comprobar los resultados de la aplicación de los contenidos curriculares y la implementación de los mismos en los centros educativos. Estos

planes y programas de estudio serán implementados en cuatro (4) bimestres.”

Como se puede percibir, esta norma reglamentaria únicamente enuncia los bachilleratos que conformarán los planes y programas de estudio de educación media que, según ya se ha dicho son de carácter transitorio y en fase experimental y se aplicarán en los años 2010 a 2012, haciendo abstracción absoluta de sus asignaturas o de la cantidad de horas de clases que deberán impartirse en cada caso, pues, ello es materia que corresponde al desarrollo curricular de cada bachillerato; responsabilidad que de conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 3 del referido decreto ejecutivo fue delegada en la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación. Estos artículos son del siguiente tenor:

“Artículo 2. La Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, en conjunto con las Unidades Administrativas competentes, tendrá la responsabilidad de elaborar, actualizar y modificar el currículo de los bachilleratos.

Para ello, contará con el apoyo de las Comunidades Educativas y los diversos sectores de la sociedad civil.”(El subrayado es nuestro).

“Artículo 3. La Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa y la Dirección Nacional de Evaluación, en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación, validará los planes y programas de estudio, a fin de actualizarlos de acuerdo a las tendencias vigentes.”(El subrayado es nuestro).

De la lectura de las normas antes transcritas, se infiere que el contenido curricular de los bachilleratos

descritos en el artículo 1 del decreto ejecutivo 944 de 21 diciembre de 2009 será elaborado, actualizado y modificado por la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, en conjunto con las Unidades Administrativas competentes, de manera que el reclamo de los actores en torno a la supuesta falta de inclusión de la asignatura de Relaciones de Panamá con los Estados Unidos en el contenido curricular de tales bachilleratos, y en cuanto a la ausencia de una adecuada individualización e intensidad en la forma como se imparten las asignaturas de Historia, Geografía de Panamá y Cívica, guardan relación directa con los programas que deben elaborar las citadas autoridades educativas en virtud de la delegación que en ellas hacen el decreto ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, y no con el contenido del mismo, de allí que estimemos que el referido cuerpo normativo no lesiona el artículo 1 de la ley 31 de 29 de marzo de 1963 ni los artículos 3, 4 y 8 de la ley 42 de 5 de agosto de 2002.

Dentro del marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el decreto ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación.

IV. Pruebas. Este Despacho se opone a la admisión de las pruebas documentales visibles en las fojas 25 a 38 del expediente judicial, por constituir copias simples de documentos públicos que no han sido autenticados por la autoridad encargada de la custodia de sus originales, lo que

resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas;

V. Derecho. No se acepta el invocado por los demandantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 520-10