

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1855

Panamá, 05 de diciembre de 2025

Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Expediente 1089192025.

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Educadores Veragüenses (A.E.V.E.)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, publicado en la Gaceta Oficial N° 30307-A de 24 de junio de 2025.

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

Con nuestro habitual respeto, acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 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. Cuestión Previa (Sustracción de Materia).

Antes de emitir el concepto correspondiente, para este Despacho resulta importante destacar que, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, que constituye el acto acusado de ilegal, en su artículo 15, dispone que, el mismo empezará a regir a partir de su promulgación, y, **tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025** (Cfr. foja 15 reverso del expediente judicial).

Hacemos esta salvedad, en el evento que, **al momento de dictarse la Sentencia, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, haya perdido su vigencia; por consiguiente, ello generará un hecho extintivo del derecho sustancial, el cual debe ser reconocido en la decisión de fondo**, por lo que habrá de aplicarse, por parte de los Honorables Magistrados, lo dispuesto en el artículo 992 y el artículo 201 (numeral 2) del Código Judicial, que indican:

“Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.”

“Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

1. ...;

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;

...”

Respecto a esa temática, en el campo doctrinal se han referido a ello, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicha figura jurídica:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.

Si la pretensión queda satisfecha, el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo, por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.**” (La negrilla es nuestra) (QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288).

En ese mismo orden, el Doctor Jorge Fábrega Ponce en su obra Diccionario de Derecho Procesal Civil, se refiere a la figura de la materia a la que nos referimos, de esta manera:

“Obsolescencia procesal. Es un medio de extinción de la pretensión ‘constituida por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida’. (Fábrega Ponce, Jorge, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Plaza & Janés, 2004, Bogotá, Colombia, página 1232)”.

La Sala Tercera, en la **Sentencia de 6 de enero de 2023**, explicó lo relativo a **la sustracción de materia**, como a seguidas se copia:

"V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

...

En torno a la falta de objeto litigioso y/o pretensión extinta dentro de una demanda en que se impugna un acto administrativo, ..., este Tribunal se ha pronunciado dictaminando la ocurrencia del fenómeno jurídico que la doctrina conoce como '**obsolescencia procesal**' y que la jurisprudencia nacional ha denominado **sustracción de materia**, en estos términos:

...

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en la demanda contencioso-administrativa de nulidad, ..." (Énfasis suplido).

Ahora bien, sin perjuicio de lo antes señalado, esta Procuraduría analizará los cargos de infracción presentados por la parte actora contra la actuación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación.

II. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Educadores Veraguenses (A.E.V.E.)**, ha interpuesto una demanda contencioso administrativa de nulidad, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, publicado en la Gaceta Oficial N° 30307-A de 24 de junio de 2025.

III. Las normas que se aducen infringidas.

La parte actora considera que el decreto cuya declaratoria de nulidad se demanda, lesiona las siguientes disposiciones jurídicas:

A. Los artículos 34, 36, 47 y 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula los principios que conforman al procedimiento administrativo general; el principio de legalidad; que se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones y en los reglamentos dictados para su ejecución; y, que serán motivados los actos administrativos, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho (Cfr. fojas 04-08 del expediente judicial).

B. El artículo 176 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley N° 50 de 01 de noviembre de 2002, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, según el cual los nombramientos y las promociones

de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esa legislación establece (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

La Asociación demandante manifiesta que el Órgano Ejecutivo vulneró, de manera directa, por omisión, el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que alberga los principios rectores de la actuación administrativa, específicamente, la imparcialidad y el debido proceso, al crear un procedimiento de nombramientos temporales de naturaleza excepcional, desconociendo el ingreso al sistema educativo, a la luz de la Ley N° 47 de 1946, y, el Resuelto N° 236 de 28 de junio de 2005, que desarrolla el Registro Permanente de Elegibles, afectando, a su juicio, la objetividad y la estricta legalidad (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En adición, la actora sostiene que el reglamento acusado de ilegal conculca lo normado en el artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000, puesto que no se adecúa al principio de reserva de la Ley, cuyo sustento, desde su perspectiva, se cimenta en el artículo 300 de la Carta Política, el cual dispone que los servidores públicos deben regirse por un sistema de méritos; aunado, al artículo 302 Constitucional, que establece que los deberes y los derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, serán determinados por la Ley; y que, aquellos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito, por lo que afirma que tales regulaciones no pueden ser establecidas por decretos o reglamentos de menor rango (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

La Asociación accionante es del criterio que el reglamento bajo examen es violatorio del artículo 47 de la Ley N° 38 de 2000, habida cuenta que define una forma de selección que se aparta del rigor y la secuencia establecida en las normas que regulan el ingreso al sistema educativo (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

La posición de quien demanda, además, se centra en que se ha cercenado el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000, al emitir un acto que afecta derechos subjetivos de los educadores; y que, además, se separa del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza, con una motivación deficiente (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

La activadora judicial precisa que, el reglamento que se examina es contrario a lo dispuesto en el artículo 176 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley N° 50 de 01 de noviembre de 2002, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, al crear un sistema de selección y de nombramientos (aunque sea transitorio) que se desvía, fundamentalmente, de los concursos anuales y el escalafón previstos en la Ley Orgánica de Educación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Para los efectos del análisis que nos corresponde, este Despacho estima necesario dirigirse al artículo 159 de la Ley N° 47 de 24 de septiembre de 1946, que disponía que, el Ministerio de Educación nombraría una comisión permanente de Escalafón que se encargaría de clasificar al personal docente y administrativo de las escuelas primarias de la República, tanto el que estaba en servicio, como aquel que estuviera en disponibilidad, y, designaría la categoría que le correspondía a cada uno (Cfr. la página 51 de la Gaceta Oficial N° 10113 de 02 de octubre de 1946).

Seguidamente, el artículo 159 de la Ley N° 47 de 24 de septiembre de 1946, fue modificado por el artículo 2 de la Ley N° 82 de 29 de noviembre de 1963, cuyo literal b, establecía que la Junta de Personal, en relación con los maestros, profesores, directores y subdirectores de escuelas primarias y colegios secundarios, inspectores de educación primaria, y, superiores de educación secundaria, tendría la atribución de reclutar a los candidatos para llenar las vacantes que ocurrieran en las posiciones correspondientes al personal mencionado (Cfr. la página 2 de la Gaceta Oficial 15,012 de 03 de diciembre de 1963).

Consecutivamente, el artículo 159, literal b, del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 60 de 26 de febrero de 1996, indicó que, la Junta de Personal, en relación con los maestros, profesores, directores y subdirectores de escuelas primarias y colegios secundarios, inspectores de educación primaria, y, superiores de educación secundaria, tendría la

atribución de reclutar a los candidatos para llenar las vacantes que ocurrieran en las posiciones correspondientes al personal mencionado (Cfr. la página 30 de la Gaceta Oficial 22,989 de 08 de marzo de 1996).

A continuación, se advierte que, con fundamento en la Ley N° 47 de 1946; la Ley N° 12 de 1956, modificada por la Ley N° 82 de 1963; y, la Ley N° 47 de 1979, el Órgano Ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria, dictó el Decreto Ejecutivo N° 203 de 27 de septiembre de 1996, por el cual se estableció el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación (Cfr. la Gaceta Oficial N° 23137 de 04 de octubre de 1996).

Una revisión de la evolución de ese cuerpo normativo, nos revela todas las modificaciones que se le hicieron, sin que se advirtiera alguna acción de inconstitucionalidad o de nulidad en su contra. También, se observa, que el Decreto Ejecutivo N° 203 de 27 de septiembre de 1996, fue derogado, en el mes de octubre del año 2025.

A semejanza de aquel, el Órgano Ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria, expidió el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, bajo examen, en el que estableció, con carácter transitorio, el procedimiento especial para la selección y el nombramiento de los maestros y profesores requeridos, con el propósito de restablecer el proceso de enseñanza aprendizaje, en favor de los estudiantes de los centros educativos oficiales (Cfr. la Gaceta Oficial N° 30307-A de 24 de junio de 2025).

Respalda nuestro concepto, lo dispuesto en el artículo 176 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, el cual dispone que los nombramientos y las promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo, lo que supone el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En la **Sentencia de 30 de noviembre de 2000**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, puntualizó:

"... la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, va a requerir que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos pertinentes para su cumplimiento. Como lo ha precisado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo 'la extensión normativa del

reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la Ley' (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, pág. 19)." (Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 8 de abril de 1995, según la modificación introducida por el Decreto Ejecutivo N° 197 A de 6 de octubre de 1995, emitido por conducto del entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro).

Bajo ese criterio, resulta pertinente referirnos a la **Resolución de 29 de septiembre de 2014**, emitida por la Sala Tercera, respecto de la potestad reglamentaria, y, que expresa lo siguiente:

"...

De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que **la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley**.

...

Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía 'Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano' (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular.

...

El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, **sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador.** (RODRÍGUEZ, Libardo, Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano, Editorial Temis, 1977). (Sentencia del Pleno de 14 de febrero de 2003. Ponente: Mgdo. Rogelio Fábrega)." (Énfasis suplido) (Expediente 557-14).

Pese a que el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, bajo examen, está fundamentado en el Texto Único de la Ley N° 47 de 1946; la Ley N° 12 de 1956, modificada por la Ley N° 82 de 1963; y, la Ley N° 47 de 1979, la Asociación demandante señala que el Órgano Ejecutivo incurrió en una infracción al artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, particularmente de los principios de imparcialidad y debido proceso, habida cuenta que, en su opinión, el procedimiento de nombramientos temporales desconoce el ingreso al sistema educativo, según lo previsto en la Ley Orgánica de Educación, afirmación esta que no resulta cónsona con la realidad; ya que, precisamente, en ejercicio de la potestad reglamentaria y por conducto de la autoridad ministerial, en su momento se dictó, entre otros, el Resuelto N° 236 de 28 de junio de 2005, que desarrolla el Registro Permanente de Elegibles, mencionado en la demanda.

Por consiguiente, para este Despacho es evidente, que no nos encontramos ante una violación de los principios que conforman el procedimiento administrativo general, por razón que el Órgano Ejecutivo decidió adoptar el método excepcional de nombramientos que se analiza, el cual acata lo estatuido en los artículos 300 y 302 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el Texto Único de la Ley N° 47 de 1946; y, el artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000; es decir, supeditado al principio de legalidad.

En ese orden de ideas, observamos que el reglamento que ocupa nuestra atención tampoco vulnera el artículo 47 de la Ley N° 38 de 2000, dado que se ha adecuado a los cánones previstos en la Ley Orgánica de Educación, particularmente, aquellos que delegan en el reglamento lo atinente a los requisitos o los trámites para efectuar los nombramientos, como es el caso del Decreto Ejecutivo N° 236 de 28 de junio de 2005, que crea el Registro Permanente de Elegibles, el cual se acata a cabalidad (Cfr. foja 74 del expediente judicial).

Esta Procuraduría se opone al planteamiento expresado por la Asociación accionante, cuando señala que se ha transgredido el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000, puesto que el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, objeto de reparo, está plenamente motivado, con sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho que lo cimentan.

Al efecto, se tiene que, el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, en su Considerando, especifica que:

- El artículo 91 de la Constitución Política de la República y el artículo 1 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, señalan que el Estado panameño, a través de esa cartera ministerial, tiene el deber ineludible de organizar y dirigir el servicio público de la educación nacional, con el fin primordial de garantizar la eficiencia y la efectividad del sistema educativo.
- De conformidad con el artículo 30 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, corresponde al Órgano Ejecutivo determinar la extensión y la duración del año escolar, razón por la que, en acatamiento a esa orden legal, fue que se expidió el Decreto Ejecutivo N° 114 de 20 de junio de 2024, que regula la duración, las fechas de inicio y de finalización de cada uno de los periodos de clases del año escolar 2025.

- Los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley N° 285 de 15 de febrero de 2022, alusivos al interés superior del menor, hacen especial énfasis en priorizar la protección, la satisfacción y la restitución de los derechos de los niños, las niñas y la adolescencia. Puntualmente, los artículos 43 y 45 de ese mismo cuerpo normativo van dirigidos a tutelar el derecho a la educación de aquellos, con la finalidad que se desarrolle su personalidad, sus habilidades y sus destrezas.

- Una vez iniciado el primer trimestre del año escolar, pese a que no había sido modificado ni suspendido el calendario escolar, se advirtió que un grupo de educadores que laboran en centros educativos oficiales, de forma unilateral, paralizaron la atención a los estudiantes; incumpliendo con ello, uno de los principales deberes que les compete, pese a su nombramiento, lo que ha mermado la salud emocional y la formación académica de un segmento de la población con derecho a educarse.

- En atención a los elementos externos al tema de la educación, que han ocasionado graves perjuicios que afectan a los estudiantes y a su futuro, fue el motivo por el cual el Órgano Ejecutivo, de conformidad con el deber que le exige el artículo 91 de la Constitución Política, se vio obligado a expedir el reglamento bajo examen, con la finalidad de restituir el sistema educativo, mediante la adopción de un mecanismo de selección y nombramiento especial de educadores, con carácter transitorio, que reflejara una incorporación de personal docente de manera ágil y expedita, para evitar la paralización de esas labores (Cfr. la Gaceta Oficial N° 30307-A de 24 de junio de 2025).

Llama la atención de este Despacho, la posición de la accionante cuando sostiene que el acto administrativo que se estudia es contrario a lo dispuesto en el artículo 176 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley N° 50 de 01 de noviembre de 2002, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, al instaurar, de manera transitoria, un procedimiento de selección y de nombramientos que se aparta de los concursos anuales y del escalafón definido en la Ley Orgánica de Educación, cuando es precisamente aquella norma, invocada en el libelo, la que especifica que **los nombramientos y las promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo**, por lo que estimamos que el Decreto Ejecutivo N° 17 de

24 de junio de 2025, acusado de ilegal, resulta cónsono con la previsión establecida en la Ley, y, como ya se dijo, al ejercicio de la potestad reglamentaria, el cual será aplicado durante el año escolar, mientras las circunstancias lo ameriten; y cuya vigencia, reiteramos, vence el 31 de diciembre de 2025.

Como resultado del análisis previo, este Despacho es del concepto que el acto acusado de ilegal no infringe ninguna de las disposiciones legales invocadas en la demanda.

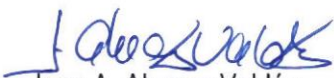
Con fundamento en los supuestos de hecho y de derecho antes explicados, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **QUE NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo N° 17 de 24 de junio de 2025, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación**, publicado en la Gaceta Oficial N° 30307-A de 24 de junio de 2025; o, **en el evento en que se haya generado la pérdida de la vigencia del acto acusado**, como un hecho extintivo del derecho sustancial que debe ser reconocido en la decisión de fondo, que se declare **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**.

V. **Pruebas.** Se **objetan** los documentos visibles en las fojas 16 a 52 del expediente judicial, por **ineficaces**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, por tratarse de copias simples de documentos públicos, por lo que no cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 833 de ese mismo cuerpo normativo.

VI. **Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General