



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de enero de 2025  
Nota C-020-25

Doctor Williams:

**Ref:** Si a las instituciones de educación técnica a nivel superior les está vetado dictar algunas carreras, como por ejemplo las del área de la educación.

Damos respuesta a su nota presentada el 16 de enero del presente año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, si a las instituciones de educación técnica a nivel superior les está vetado ofrecer algunas carreras, como por ejemplo, las del área de la educación, agricultura o psicología, *siendo que a un Instituto Técnico específico, que se menciona en su misiva, la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación, le ha devuelto, sin su aval o concepto favorable, sobre el cumplimiento de los requisitos legales, tres propuestas curriculares relacionadas con esas áreas del conocimiento.*

Con relación a su interrogante, este Despacho considera necesario señalar que en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, los actos administrativos de efecto individual, gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, por lo que no es dable a este Despacho examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, pues ello corresponde por mandato constitucional y legal, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

De allí que, de estimar el interesado que el contenido material de las notas emitidas por la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 20 de la Ley N°389 de 13 de julio de 2023, le hace imposible continuar el trámite, poniéndole término al mismo, **podrá ejercer, los recursos y acciones que le concede la ley contra dicho acto preparatorio, o esperar a que sea dictado el acto administrativo definitivo, e incoar las acciones que considere oportunas.**

Doctor  
**CONNELLY WILLIAMS JONES**  
Presidente y Representante Legal  
Asociación Latinoamericana y del Caribe de Institutos  
y Centros de Estudios Superiores (ALCICES)  
Ciudad.

A continuación...

A continuación, nos permitimos externar los argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración, no sin antes indicarle, que la presente orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

### **1. De la presunción de legalidad de los actos administrativos**

El artículo 15 del Código Civil dispone: *“Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes”*.

En concordancia, el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, señala lo siguiente:

**“Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos 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, la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.  
(...)”

Las disposiciones legales citadas consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que éstos han de estimarse válidos y deberán cumplirse mientras no sean suspendidos o declarada su ilegalidad por la autoridad judicial competente.

Sobre esto último es pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en pleno, pronunciarse sobre la constitucionalidad y la validez de los actos administrativos. Dicha norma legal señala lo siguiente:

**“ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual **la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.** Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte,

salvo ...

salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

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.** ...” (Subraya y resalta el Despacho)

En concordancia, en lo que respecta a los procesos que se originen en resoluciones o disposiciones que adopten o expidan en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos, el artículo 97 del Código Judicial dispone lo siguiente:

“**Art. 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;**

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera

que ...

que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;...”  
(Resalta el Despacho)

Comoquiera que los actos administrativos materializados gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no es dable a este Despacho examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, pues ello corresponde privativamente por mandato constitucional y legal, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, una lectura atenta de la documentación que acompaña su consulta permite constatar que mediante las notas DNCTES 138-1184-24 de 2 de diciembre de 2024, DNCTES-138-1163-24 de 27 de noviembre de 2024 y DNCTES-138-1253-2024 de 17 de diciembre de 2024, todas ellas de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación, dicha dependencia ministerial, devolvió al representante legal del Instituto Superior al cual se refiere su misiva, tres propuestas de diseño curricular presentadas por dicha entidad académica, argumentando, en uno de esos casos, que la oferta educativa está amparada en la Ley N°55 de 3 de diciembre de 2002 que regula la profesión de psicología; en otro caso, que conforme a la interpretación que dicha Dirección da al artículo 325 de la Ley Orgánica de Educación, la formación docente es competencia exclusiva del Ministerio de Educación, Centros de Formación Docente y las Universidades; y, en el tercer caso, que de acuerdo con la Ley N°11 de 12 de abril de 1982, los técnicos superiores no universitarios, no aplican para el reconocimiento de idoneidades que brinda el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, por lo que los estudiantes se verían afectados al momento de solicitar la acreditación de su título en esta área del conocimiento.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley N°389 de 13 de julio de 2023, “Que regula el funcionamiento de los centros de educación posmedia y de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior”, el análisis de las propuestas curriculares que corresponde realizar a los especialistas del Ministerio de Educación (entiéndase, de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior), “consistirá en verificar que los planes y programas de estudios presentados cumplan con los objetivos generales y específicos de la carrera y con las disposiciones de la presente Ley”. Dicha norma legal igualmente señala que, “El Ministerio de Educación contará con un máximo de noventa días hábiles, a partir de la fecha de entrega de la documentación, para dar respuesta a la solicitud acompañada por los requerimientos establecidos”.

Según ...

Según se desprende del artículo 20 de la Ley N°389 de 2023, en comento, las notas mediante las cuales la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior emite concepto sobre el cumplimiento o no de los objetivos generales y específicos de la carreras y las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación, en lo que corresponde a cada una de las propuestas curriculares que le sean presentadas por los institutos superiores autorizados para operar en la República de Panamá, constituyen *actos administrativos preparatorios*, encaminados a la adopción de una decisión final por parte del Ministerio de Educación.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 42 de la Ley N° 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, son susceptibles de ser demandados ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, los actos o resoluciones definitivas, e igualmente lo son la providencias de trámite, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. Dicha norma legal indica lo siguiente:

**“Artículo 42.** Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivas no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.”<sup>1</sup> (Énfasis suplido)

Sobre el término dentro del cual deberá interponerse la acción, el artículo 42-B de la misma excerta legal señala:

**“Artículo 42-B.** La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de **dos meses**, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.”<sup>2</sup> (Énfasis Suplido)

Vale destacar, asimismo, lo externado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de 20 de noviembre de 1996, con relación a la posibilidad de que sean demandados ante dicho tribunal de justicia, los actos preparatorio o de mero trámite:

“En reiterada jurisprudencia, esta Superioridad ha establecido que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado

que ...

---

<sup>1</sup> Artículo 42 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946.

<sup>2</sup> Adicionado por el artículo 27 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946.

que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. **La única excepción, que permite a la Sala Tercera entrar a conocer actos preparatorios o de mero trámite es que en estos actos se decida el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso.**<sup>3</sup>  
(Énfasis suplido)

En base a las consideraciones anotadas, me permito expresarle, a modo de orientación general que, de estimar el interesado que el contenido material las notas emitidas por la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 20 de la Ley N°389 de 13 de julio de 2023, es de un alcance tal que le impediría continuar el trámite, poniéndole así término al mismo; podrá ejercer, los recursos y acciones que le concede la Ley, contra dicho acto preparatorio o esperar a que sea dictado el acto administrativo definitivo, e incoar una acción contencioso-administrativa ante la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia

De esta manera damos respuesta a su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdA/dc  
C-011-25

*“Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública”*  
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá, Teléfono 502-4300  
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)

<sup>3</sup>Auto de 20 de noviembre de 1996. Caso: Félix García Higuera c/ Dirección Provincial de Educación de Herrera.