

9 de Febrero de 1993.

Su Excelencia  
Don Marco A. Alarcón P.  
Ministro de Educación.

E. S. D.

Señor Ministro:

Doy respuesta a su comunicación DM-947, del 30 de diciembre de 1992, en la que tuvo a bien formularnos consulta respecto a la factibilidad jurídica de alterar o modificar el documento que respecto a la Propuesta Educativa le presentara la Comisión Coordinadora Nacional de Educación (La Comisión) a su despacho.

Gustosamente le expreso mi criterio, previas las siguientes consideraciones.

En la Carta Magna, se establece lo que la doctrina denomina la Iniciativa Legislativa, así:

**ARTICULO 159: Las Leyes serán propuestas:**

**a) Cuando sean orgánicas:**

1. Por Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.
2. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.

**b) Cuando sean ordinarias, por cual-**

quier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado o los Presidentes de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y del Consejo Provincial respectivamente.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Legislativa. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales, los mismos tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de Leyes presentados por éstos.

Las Leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes".

El diccionario Jurídico de Espasa, define la iniciativa legislativa así:

"Iniciativa Legislativa: (D.Co) Potestad de formular un proyecto o proposición de ley cuya presentación ante la cámara constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo". (Diccionario Jurídico ESPASA Fundación Tomás Moro. Espasa-Calpe. Madrid. 1992, pág. 520)".

No cabe duda, que la iniciativa legislativa es una de las funciones reguladoras o normativas de inicio a la función legislativa directa. El artículo 159 del Texto Fundamental, se infiere que la ley nace de quien tiene poder para proponerla. Esta función directiva de iniciación no puede ser dejada a otros poderes u organismos so pena de ser nulo todo el acto.

La iniciativa legislativa del Organó Ejecutivo, tiene coherencia con un adecuado nexo vinculante entre la respectiva norma y los destinatarios de la misma. Es que se presume Constitucionalmente que la formulación de las leyes debe nacer de acto del Gobierno, como Organó más

capacitado para valorar las necesidades, de sus representantes, con una visión y orientación política y de gobierno.

En éste sentido el maestro Italiano Paolo Bescaretti de Ruffia señala:

"Observese que, en los casos en que la emanación de una ley aparece exigida por normas Constitucionales o por un compromiso de carácter Internacional la obligación de su iniciativa recae sobre el Gobierno; que al mismo tiempo es a menudo, el único capaz, por razones técnicas, de proponer numerosas leyes específicas!.. (Bescaretti de Ruffia, Paolo Derecho Constitucional. Editorial Técnos. Madrid. 1973. pág. 390-391).

A la luz, naturaleza y esencia de la normativa en educación se comprenderá que es dable hacer ajustes o modificaciones por que mediante su no aplicación a las situaciones cambiantes de cada momento, a la realidad actual, se estaría desconociendo que éstas facultades de actualización son propias de la actividad administrativa reglamentadora (que en esencia dinamiza las normas superiores) del órgano institucional rector de la educación.

Por su naturaleza la educación es una actividad de carácter administrativa, dada su especialidad funcional. (C.S.J. de Colombia. Fallo de julio de 1972. Magistrado ponente Dr. Eustorgio Sorria. G.S. CXLIV, No. 2364. Pág. 156) .

Con relación a la propuesta legislativa de la Comisión se puede tomar en su sentido jurídico como una propuesta consultiva, de asesoría técnica, pues le correspondía, nada más, la preparación de un Anteproyecto de ley, ya que el Proyecto debe ser presentado al Organo Legislativo por quien goza de iniciativa gubernativa.

La facultad consultiva de la Comisión, se desprende de la redacción del artículo 4 de la ley 46 de 20 de noviembre de 1979, cuyo tenor literal es el siguiente:

**ARTICULO 4:** Las disposiciones que surjan del proceso de estudio y recomendación sobre la educación nacional adecuada

a las necesidades de la sociedad contemporánea, tendrán aplicación a nivel nacional, una vez que las mismas sean convertidas en Ley".

De la norma transcrita, se deduce que la Comisión, luego del estudio pertinente se limitaría a estudiar y recomendar lo relativo a los cambios en el sistema educativo nacional, teniendo en cuenta la necesidad de la sociedad panameña. Dichas recomendaciones tendrían aplicación a nivel nacional, una vez que las mismas sean convertidas en ley de la República.

Lo establecido en la norma bajo análisis, nos sirve de fundamento para resaltar que la labor de la Comisión única y exclusivamente, es la de señalar recomendaciones a la estructuración del sistema educativo nacional, lo cual de ninguna manera, impide que el Ministro de Educación, como autoridad máxima de la educación nacional pueda realizar ajustes o reformas al anteproyecto, ya que no debemos perder de vista, que quien presenta el proyecto de ley es el Ministro de Educación, y bajo su responsabilidad.

Una situación interesante se planteó cuando el pleno de la Corte Suprema de Justicia por medio de la sentencia del 21 de enero de 1987, declaró como Inconstitucional el párrafo segundo del artículo 2 de la ley 46 de 1979, el cual señalaba "La comisión tendrá como finalidad analizar, estudiar, y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional".

Es de interés resaltar, que en 1979 el Organismo Ejecutivo dictó el Decreto Ejecutivo No. 217 de 17 de diciembre, por medio del cual se reglamentó el artículo 2 de la ley 46 de 1979.

Este decreto fue derogado por el Decreto Ley No. 6 de 9 de octubre de 1989, sin embargo, posteriormente fue restablecida su vigencia por el Decreto de Gabinete 119 de 29 de junio de 1990.

Fácil es apreciar, que a pesar de la declaratoria de Inconstitucionalidad recaída sobre el párrafo segundo del artículo 2 de la ley 46 de 1979, nos encontramos con el Decreto Ejecutivo No. 217 de 1979, que desarrolla la disposición antes mencionada, y mantener su vigencia, por la razón que su inconstitucionalidad no ha sido impug-

nada ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, independientemente de que se pueda, alegar la vigencia del Decreto No. 217 de 1979, ello no es óbice para que el Ministro de Educación por su Iniciativa Legislativa, que le confiere el Estatuto Fundamental, puede introducirle reformas al Anteproyecto presentado por La Comisión.

De lo expuesto, este Despacho concluye:

- A) La Comisión, fue creada en 1979, y se le asignaron objetivos bien definidos, específicamente el de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional.
- B) Dicho Anteproyecto, fue remitido al Ministro de Educación, para que presentara el respectivo Proyecto ante la Asamblea Legislativa.
- C) El Ministro como máxima autoridad en la materia educativa, puede hacerle ajustes al Anteproyecto, ya que no puede actuar como Ente pasivo, ante una problemática de gran trascendencia para el futuro del país.

Es imprescindible, tener presente, que la iniciativa legislativa la tiene por facultad constitucional, el señor Ministro de Educación (en este Caso), y la misma es una función soberana y de imperio del Poder Público, que no puede ser delegada y mucho menos limitada.

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud, atentamente.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

/bbe.