



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 14 de mayo de 2024  
CON-SPC-002-2024

Licenciado  
**Manuel Amador Salvatierra Tello**  
Rector del Centro de Estudio Regionales de Panamá  
E. S. D.

Señor Rector:

**Referencia: Ley 389 de 13 de julio de 2023.**

En cumplimiento a las atribuciones que nos otorga la Constitución y de manera especial la facultad contenidas en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos, que nos consulten, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su consulta recibida en el correo institucional de la Secretaría Provincial de Coclé el día 20 de marzo de 2023, en la que primeramente consultaba si la Ley 389 de 13 de julio debía ser reglamentada, y posteriormente mediante correo de ampliación recibido el día 3 de mayo del presente año, solicitan le orientemos sobre los siguientes aspectos:

- Si se requiere para la puesta en ejecución por parte de las autoridades del Ministerio de Educación, la reglamentación de la Ley 389 de 13 de julio de 2023.
- Si la Ley 389 del 13 de julio de 2023, está suspendida o no.
- Si los términos de tiempo que contempla la Ley 389 de 13 de julio de 2023, para evaluar propuestas curriculares de 90 días, el Ministerio de Educación está en la obligación de cumplirlos.
- Si la Ley 389 de 13 de julio de 2023 está vigente, el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo fue derogado.

**1. Generalidades de lo Consultado.**

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos



administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Por otro lado, es importante darle a conocer que las consultas que se realizan, deben cumplir con los parámetros establecidos en el artículo 74 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, y a su vez debe venir acompañada del criterio jurídico, salvo aquellas instituciones que no cuenten con un asesor jurídico.

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a sus interrogantes, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional

## **2. Consideraciones Generales de lo Consultado.**

En relación a un marco de orientación general, debo indicarle que la Ley 289 de 2023, fue publicada en Gaceta Oficial No. 29824-A, de 13 de julio de 2023, y comenzó a regir al día siguiente de su promulgación tal como lo contempla el artículo 48 de la mencionada ley: es decir que su vigencia inició el día 14 de julio de 2023.

También es importante considerar que, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado de la siguiente manera, en materia de la reglamentación de una ley, mediante fallo de 18 de julio de 2022.

**En ese sentido, la potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier Ley dictada por el Órgano Legislativo, se limita al desarrollo de la misma dentro de los límites establecidos por la propia Ley, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción.**

**Así las cosas, si bien en el negocio jurídico en estudio, no se está debatiendo sobre el Decreto 257 de 3 de septiembre de 1965; sin embargo, a juicio de esta Sala, el Ministerio de Obras Públicas al emitir el citado Decreto, estaría excediendo su potestad reglamentaria, en lo que se refiere a la inclusión de una**



CON-SPC-002-2024

profesión regulada por la Ley 22 de 30 de enero de 1961, como es la ingeniería Agrícola, pues la misma, no está contemplada en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula a los Ingenieros y Arquitectos.

**Esto es así, ya que el Reglamento es de inferior jerarquía respecto a la Ley, y no puede reformarla en forma alguna, pues, sólo puede regularla para facilitar su ejecución".** (El resaltado es nuestro)

Obsérvese que, la jurisprudencia Contenciosa Administrativa, indica que el reglamento tiene como finalidad facilitar la ejecución de una ley; recordando que el mismo está subordinado a la Constitución y a las Leyes conforme a lo establecido en el artículo 15 del Código Civil, y que tratándose de los reglamentos de ejecución de las leyes, uno de sus principios fundamentales consiste en que deben respetar la jerarquía normativa, es decir, no rebasar el contenido de la ley.

En ese orden de ideas, no podemos olvidar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 35, trata sobre disposiciones generales del procedimiento administrativo, sostiene que:

Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.

Igualmente observa esta secretaría provincial de Coatlé, que la Ley 289 de 2023, indica que el Ministerio de Educación tiene que reglamentar las sanciones que se establezcan por el incumplimiento de los requisitos que deben cumplir los institutos técnicos o centros de enseñanza superior.

CON-SPC-002-2024



pág. 3



Artículo 26. En caso de que los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior incumplan los requisitos de la presente Ley, podrán ser objeto de sanción por el Ministerio de Educación. **Esta materia se reglamentará mediante decreto ejecutivo por el Ministerio de Educación.** (El resaltado es nuestro)

Es importante recordar, en cuanto a la vigencia de una ley, que nuestra Constitución Política, indica en su artículo 173, lo siguiente: *“Toda Ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad”*.

En otro aspecto relación a los hechos descrito en su consulta, debemos mencionar que, en cuanto a los planes y programas de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanzas, deben ser presentados al Ministerio de Educación y los mismos serán actualizados cada seis años, estos últimos para adecuar los contenidos, de acuerdo a lo establecido en ellos artículos 20 y 21 de la Ley 389 de 2023.

Artículo 20. Los planes y programas presentados por los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, oficiales o particulares, serán analizados por especialistas del Ministerio de Educación, para su posterior aprobación. Dicho análisis 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. 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.

Artículo 21. La actualización de los planes y programas de estudio de los centros de educación posmedia y los centros de enseñanza superior o institutos técnicos superiores, oficiales o particulares, aprobados por el Ministerio de Educación se realizarán cada seis años con el propósito de adecuar sus contenidos, mediante un procedimiento sumario, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contado a partir de la fecha en que el Ministerio de Educación recibe la documentación. La solicitud de actualización se presentará por escrito ante el Ministerio de Educación



de acuerdo con la fecha que indica el resuelto de aprobación y deberá ir acompañada de un resumen ejecutivo de la propuesta curricular. Además, el resumen contendrá las modificaciones propuestas, así como los cuadros comparativos que permitan observar el plan y el programa de estudio vigente y el plan y el programa modificado con sus respectivas explicaciones.

De lo anterior, puede indicar esta secretaría provincial que existen responsabilidades, tanto de los centros de educación posmedia y los centros de enseñanza superior o institutos técnicos superiores, oficiales o particulares, y del Ministerio de Educación, en cuanto al primero, de crear sus planes y programas, así como de presentar su actualización cada seis años; y del segundo, de aprobar o no estos contenidos; de allí que dentro de la normativa citada entra el aforismo, establecido en el artículo 9 del Código Civil, norma de aplicación general en nuestro sistema jurídico, el cual sostiene que "Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu".

También debemos indicar que, basados en esas responsabilidades de estos actores, se concentra en lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política, la cual señala que: "Los particulares sólo 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".

Por otro lado, esta secretaría provincial es de la opinión que la Ley 389 de 2013, señala claramente en el artículo 31, sobre la situación jurídica en que se encuentra el Decreto Ejecutivo 50 de 2004, toda vez que exterioriza lo siguiente:

Artículo 31. Los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, oficiales o particulares, que se encuentren funcionando bajo las disposiciones del Decreto Ejecutivo 50 de 1999, al momento de la promulgación de esta Ley, continuarán operando por un periodo máximo de doce meses, después de lo cual deberán acogerse a las normas de esta Ley.

Bajo este contexto, que la norma citada, constituye los elementos consagrados en el artículo 36 del Código Civil, la cual determina cuando se considera derogada una disposición legal, al disponer:

CON-SPC-002-2024



pág. 5

“Artículo 36: Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

Es decir que esta disposición destaca tres supuestos de derogación:

1. Por declaración expresa del legislador, lo cual ocurre cuando una ley nueva contiene una disposición especial que declara de una manera directa que tal ley o tal disposición están derogadas.
2. Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Esto es lo constituye la derogatoria tácita o indirecta, que se presenta u ocurre cuando las disposiciones tienen una misma especialidad y encontrándose en leyes de diversa época son contradictorias entre sí, entendiéndose que la Ley posterior ha sido dictada por el legislador con el fin de reemplazar las anteriores disposiciones.
3. Por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería. Este supuesto se considera también una derogatoria tácita,

En ese orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció mediante sentencia de 19 de julio del 2000, de la siguiente manera:

**“...Es decir, que aunque las normas legales a que se refiere el citado artículo 30 de la Ley 28, no fueran expresamente adicionados, modificados o derogados por mandato del propio artículo, estas adiciones, modificaciones o derogaciones operarían tácitamente, de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código Civil, que regula las formas expresa o tácita en que en nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, adicionada por otra posterior, al indicar lo siguiente:**

**"Artículo 36. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."**





De acuerdo al artículo transcrito, una norma se considera insubsistente, es decir, sin valor sin vigencia, nula, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o porque la modifica o adiciona, o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia, lo que se conoce como derogatoria, adición o modificación tácita, fenómeno jurídico este de carácter formal que en nada afecta la validez legal ni constitucional de la nueva norma”.

Por último, a la presente consulta adjuntamos certificación de la Ley 389 de 13 de julio de 2023, la cual fuese expedida por la Secretaría General de la Procuraduría de la Administración, esto porque dentro del contenido de su consulta solicitaba, que esta secretaría provincial se pronunciará sobre, si la Ley 389 del 13 de julio de 2023, está suspendida o no

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

De usted,



**Elvin A. Aguilar Rodríguez**  
Secretario Provincial de Coclé.  
Procuraduría de la Administración.



14/5/24  
10:40 am.