

Vista N°625

24 de noviembre de 2000

Proceso Contencioso

Administrativo de

Nulidad.

Concepto.

El Licdo. José Pío Castellero en representación de Bernardino Peralta y Otros, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°302 de 21 de agosto de 2000, dictado por conducto de la Ministra de Educación.

Honorable Magistrada Presidenta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, en cumplimiento de la providencia de 2 de octubre de 2000, visible a foja 69 del expediente judicial, con la finalidad de emitir nuestro concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licdo. José Pío Castellero, en representación de Bernardino Peralta y Otros, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000 dictado por la Presidenta de la República, por conducto de la Ministra de Educación.

En consecuencia, procedemos a intervenir en este proceso, de conformidad con el numeral 3, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, ¿Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales¿.

Al efecto exponemos lo siguiente:

I. El acto acusado nulo, por ilegal:

A través de la presente Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, el demandante persigue, que Vuestra Honorable Sala Tercera, declare nulo, por ilegal, el Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000, ¿Por medio del cual se establecen tres (3) Juntas Educativas Regionales en la República y se dictan otras disposiciones¿, emitido por la Presidenta de la República y por la Ministra de Educación, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial N°24,131 de 4 de septiembre de 2000.

II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por el demandante:

El Licenciado José Pío Castellero, en representación del señor Bernardino Peralta y Otros, estima que el Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000 ¿Por medio del cual se establecen tres (3) Juntas Educativas Regionales en la República y se dictan otras disposiciones¿, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, ¿Por la que se crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares y se dictan otras disposiciones:

¿Artículo 1: Se crean las juntas educativas regionales y las juntas educativas escolares, como instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación, pero con plena autonomía funcional.

El Ministerio de Educación podrá establecer juntas educativas regionales integradas por una o varias regiones escolares, de acuerdo con las condiciones de éstas. De igual forma podrá establecer juntas educativas escolares, integradas por uno o varios centros escolares, de acuerdo con las condiciones de éstos.

Las juntas educativas Regionales tendrán su sede en la dirección regional de educación escogida y las juntas educativas escolares en los respectivos centros educativos.

Parágrafo. Una vez verificada la efectividad y eficiencia de las juntas educativas regionales a través del Sistema Nacional de Evaluación, y cuando se den las condiciones en los centros educativos, las juntas educativas regionales iniciarán su proceso de descentralización hacia las juntas educativas escolares¿. (El subrayado es del demandante).

- o - o -

¿Artículo 2: Las juntas educativas regionales estarán integradas por un representante del Órgano Ejecutivo; tres representantes de los educadores, dos del primer nivel y uno del segundo nivel de enseñanza; dos representantes de los padres de familia, uno por cada nivel de enseñanza; y dos representantes de la comunidad, propuestos por asociaciones cívicas, eclesiásticas, obreras, empresariales u otros grupos organizados de la sociedad civil.

El presidente de la junta educativa regional será elegido entre sus miembros, por un período de dos años.

Cada miembro principal tendrá un suplente, que será escogido en la misma forma que el principal.

El período de nombramiento de los miembros de la junta educativa regional será de cuatro años y podrán reelegirse por un solo período adicional.

Parágrafo. Los representantes de los educadores no podrán devengar un salario inferior al de su categoría, para lo cual gozarán de licencia, con o sin sueldo, según el salario asignado a los miembros de la junta educativa regional, y mantendrán los derechos de su condición de educador. (El subrayado es del demandante).

- o - o -

¿Artículo 3: Los representantes de los educadores y de los padres de familia serán escogidos mediante elecciones en sus correspondientes organizaciones.

Las elecciones de los educadores se realizarán entre los candidatos que laboren en la respectiva región escolar, los cuales serán propuestos por los gremios docentes legalmente constituidos. Las elecciones de los padres de familia serán realizadas por las federaciones regionales del respectivo nivel educativo, excepto en la región donde las asociaciones sean los entes representativos.

El representante del Órgano Ejecutivo será designado por conducto del ministro de Educación.

Los miembros de la junta educativa regional anteriormente citados, escogerán y designarán a los representantes de la comunidad de ternas presentadas por las asociaciones empresariales, cívicas, obreras, eclesiásticas u otros grupos organizados de la sociedad civil.

Parágrafo transitorio. Solamente para el período inicial, los representantes de la comunidad serán escogidos y designados por el Órgano Ejecutivo, de ternas presentadas por las asociaciones empresariales, cívicas, obreras, eclesiásticas u otros grupos organizados de la sociedad civil.

- o - o -

¿Artículo 4: Las juntas educativas regionales tendrán las siguientes funciones:

1. Organizar el proceso de reclutamiento para nombramientos y traslados y confeccionar la lista de los aspirantes elegibles para ocupar las vacantes del personal docente, directivo y de supervisión en la región escolar;

2. Entregar al director regional de educación las ternas de los candidatos para ocupar las vacantes de los concursos relativos a traslados y nombramientos del personal docente, directivo y de supervisión de los centros escolares y de la región escolar, para su correspondiente selección. El nombramiento o traslado del personal seleccionado estará a cargo del Órgano Ejecutivo. Esta selección estará fundada en los méritos y experiencias adquiridas en el desempeño de sus funciones, mediante la ponderación establecida en la reglamentación correspondiente;
3. Atender los reclamos presentados por los concursantes a cargos docentes, directivos y de supervisión durante el proceso de reclutamiento, nombramiento y traslado;
4. Servir de organismo consultivo y de apoyo de la dirección regional de educación, en asuntos relacionados con la educación;
5. Elaborar el plan anual de funcionamiento y remitirlo al director regional de educación;
6. Velar por la calidad de la educación con miras a garantizar la eficiencia y efectividad de los fines de la educación panameña;
7. Colaborar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo educativo regional;
8. Proponer programas para mejorar la nutrición y salud de los educandos;
9. Dictar el reglamento interno, que deberá aprobarse mediante resuelto del ministro de Educación.

Parágrafo: En caso de renuncia, insubsistencia o no aceptación del primer seleccionado de la terna, el Órgano Ejecutivo podrá nombrar a uno de los otros dos candidatos que la conforman.

En lo que respecta a la supuesta infracción al artículo 1, de la Ley N°28 de 1997, el demandante afirma lo siguiente:

¿El Decreto Ejecutivo impugnado, en el artículo 1, numeral 2, viola directamente el artículo 1 de la Ley 28, porque señala que la sede de la denominada Junta Educativa Regional `Central¿ estará en Aguadulce, lugar en el que no está radicada la Dirección Regional de Educación de Coclé. Igual ocurre con la denominada Junta Educativa `Oriental¿, ya que el Decreto expresa que ésta tendrá su sede en `Panamá Centro¿, no en la Dirección Regional de Panamá Centro, como lo señala la Ley. Por tanto, el numeral 3 del artículo 1 del Decreto Ejecutivo, también viola el artículo 1 de la Ley 28 de 1997.¿ (Ver foja 55).

En cuanto a la alegada violación al artículo 2, el apoderado judicial del señor Bernardino Peralta y otros, señala, entre otros aspectos, que: ¿deja sin efecto los nombramientos de los representantes de las organizaciones que integran las juntas, efectuados por el término de cuatro (4) años¿. (Ver foja 55).

En relación con el tema de elección de los integrantes de estas Juntas, y cuya regulación se establece en el artículo 3 de la Ley N°28 de 1997, el recurrente expresa, lo siguiente: ¿...el Decreto

Ejecutivo viola directamente el artículo 3 citado, porque señala otra forma de elección de estos representantes ante las juntas educativas regionales, desconoce el principio gremial en el caso de los educadores y de los padres de familia.¿ (Ver foja 57).

Finalmente, en lo que respecta a la supuesta transgresión al artículo 4, el actor afirma lo siguiente:

¿El Decreto Ejecutivo señala, en el artículo 6, que mientras se integran las juntas educativas Regionales, funcionarán en las sedes indicadas en el artículo 1 del Decreto, las Comisiones Regionales de Selección de Personal Docente. Dicho Decreto viola directamente el artículo 4 de la Ley 28, porque suspende sus efectos porque desconoce la integración de las juntas educativas Regionales. Como consecuencia del Decreto, se dejan sin efecto los nombramientos de los servidores públicos que laboraban en las juntas educativas, a pesar de que fueron nombrados por un período fijo establecido en la Ley, y que la selección fue producto de una elección en sus propios organismos¿. (Ver foja 58).

2. Ley N°47 de 20 de noviembre de 1979, ¿Por la cual se establece la política salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha Política¿.

¿Artículo 15: El Educador al servicio del Ministerio de Educación que al ocupar un cargo no clasificado en el Artículo 6, continuará percibiendo los sobresueldos devengados a la fecha de ocupar el nuevo cargo; pero no seguirá acumulándolos mientras lo desempeñe¿.

En lo que respecta a la supuesta infracción de esta disposición legal, el demandante señala lo que se copia a continuación:

¿Los cargos ante la junta educativa regional son administrativos, muy vinculados sin embargo a la labor educativa, pero no están indicados en la clasificación de los cargos en el artículo 6 de la citada Ley. Por lo tanto, a pesar de que representen a organizaciones de educadores, cuanto ejercen dicho cargo no tienen derecho al incremento por antigüedad de servicio. Por consiguiente, cuando el Decreto Ejecutivo impugnado hace la distinción a propósito de los sobresueldos `que se generen mientras ejercen el nuevo cargo¿, viola directamente el artículo 15 de la Ley 47 de 1979, modificada por la Ley 10 de 1994¿ (Ver foja 56 - 57).

3. La Ley N°47 de 1946, modificada por la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, ¿Por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación:

¿Artículo 24: Las direcciones regionales de educación se crearán mediante decreto, previo estudio y análisis de los criterios establecidos en esta Ley. Estas direcciones se regirán por los mecanismos de coordinación y asesoría establecidos por el Ministerio de Educación.

Los directores regionales de educación son jefes inmediatos de los subdirectores regionales de educación, de los coordinadores regionales de educación, de los coordinadores de circuitos escolares, de los supervisores regionales de educación inicial, del primer y segundo nivel de enseñanza y de la postmedia, de los directores de centros educativos del primer y segundo nivel y de los educadores de la respectiva región escolar.

La Dirección General de Educación ejercerá sus funciones en coordinación con las direcciones nacionales y direcciones regionales¿ (El subrayado es del demandante).

Señala el demandante, en cuanto a la aludida infracción de esta norma legal, lo siguiente:

¿Dicha disposición también señala que el Director General de Educación ejercerá sus funciones en coordinación con las direcciones nacionales y direcciones Regionales, respetando el principio de la regionalización. Sin embargo, el Decreto Ejecutivo impugnado, en el artículo 4 y el párrafo del artículo 6, atribuye la coordinación de las labores de las juntas educativas Regionales y de las Comisiones Regionales de Selección de Personal Docente, sólo al Director General de Educación, desconociendo al Director Regional de Educación como jefe de la región escolar. Por lo tanto, el Decreto impugnado viola el artículo 24 citado¿ (Ver foja 59).

4. Código Civil:

¿Artículo 1: La Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes o transeúntes en el territorio de la República; y por tanto, una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa¿ (El subrayado es del demandante).

En cuanto al concepto de la infracción, el demandante expone lo siguiente:

¿La publicidad en nuestro país se hace por medio de la Gaceta Oficial, que es el órgano oficial del Estado, y a partir de ésta la ignorancia de la Ley no es excusa.

El Decreto Ejecutivo 302 es de veintiuno de agosto de 2000, pero en su artículo 13, sobre su vigencia, señala que `comenzará a regir a partir de su promulgación¿. La promulgación del Decreto Ejecutivo 302 de 21 de agosto de 2000 se da efectivamente en la Gaceta Oficial, pero el 4 de septiembre de 2000, fecha a partir de la cual empieza a surtir efectos jurídicos.

No obstante lo anterior, antes de la fecha de promulgación del Decreto, el Ministerio de Educación desintegró las juntas con la destitución de sus miembros. El 31 de agosto de 2000, teniendo como base el Decreto Ejecutivo, cursaron las notas de destitución y los directores regionales de

educación retiraron la documentación de los concursos de traslados y nombramientos que realizaban las juntas educativas. (Ver foja 59).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Realizadas las transcripciones de las disposiciones legales que se estiman violadas, y el concepto en que lo han sido, procedemos a externar nuestro criterio, en los siguientes términos:

En virtud de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, se crean las Juntas Educativas Regionales como instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación, con plena autonomía funcional. Igualmente, se establece que el Ministerio de Educación podrá establecer Juntas Educativas Regionales integradas por una o varias regiones escolares, de acuerdo con las condiciones de éstas, y tendrán su sede en la dirección regional de educación escogida. (artículo primero).

Las Juntas Educativas Regionales estarán integradas por una o varias regiones escolares. A su vez, las regiones escolares representan una circunscripción territorial demarcada por el Ministerio de Educación, para la cual se ha tomado en consideración las características geográficas, ambientales, culturales y socioeconómicas. En la región escolar funcionarán una multiplicidad de asociaciones docentes y de padres de familia, cuyo cometido es la consulta y apoyo a la gestión educativa. El Director Regional de Educación estará a cargo de la región escolar.

El concepto y la organización de estas regiones escolares se encuentra normado en los artículos 22, 23 y 23-A de la Ley N°47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, los cuales dicen así:

¿Artículo 22: La República de Panamá se dividirá en circunscripciones territoriales denominadas regiones escolares. Su creación y número se hará atendiendo a las características geográficas, ambientales y culturales, así como a las condiciones socioeconómicas de cada región, su población y al criterio administrativo establecido en esta Ley.

La regionalización escolar es una concepción política administrativa que consiste en la división del país en unidades territoriales.

Las regiones escolares se subdividen en circuitos escolares y éstos, a su vez, en zonas escolares. Los circuitos y zonas escolares serán determinados de acuerdo con el número de centros educativos y de educadores, así como por las facilidades de comunicación.

El Órgano Ejecutivo establecerá el número y ubicación de las regiones escolares, su reglamentación, al igual que los circuitos y zonas escolares en que se subdividen.

¿Artículo 23: A cargo de cada región escolar estará un director regional de educación, asistido por dos subdirectores en las áreas técnico-docente y administrativa.

A cargo de cada circuito escolar estará un supervisor coordinador, elegido entre el cuerpo de Supervisores Regionales del circuito respectivo. A cargo de cada zona escolar estarán Supervisores Regionales para el nivel inicial, primero y segundo nivel de enseñanza y la postmedia.

El número de estos supervisores Regionales en cada zona escolar, dependerá de la cantidad de centros educativos, educadores y población escolar.

Los supervisores Regionales serán nombrados mediante concurso público¿.

- o - o -

¿Artículo 23-A: En cada región escolar funcionarán las asambleas pedagógicas Regionales, centros de colaboración, asociaciones docentes, asociaciones de padres de familia, organizaciones estudiantiles, congresos indígenas, juntas municipales de educación y comisiones técnicas de investigación educativa, que serán organismos de consulta y apoyo a la gestión educativa¿.

En cuanto a las Direcciones Regionales de Educación, estas son reguladas por el artículo 24 de la Ley N°47 de 1946, subrogadas por el artículo 32 de la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, el cual dispone:

¿Artículo 24: Las direcciones Regionales de educación se crearán mediante decreto, previo estudio y análisis de los criterios establecidos en esta Ley.

Estas direcciones se regirán por los mecanismos de coordinación y asesoría establecidos por el Ministerio de Educación.

Los directores regionales de educación son jefes inmediatos de la subdirectores regionales de educación, de los coordinadores regionales de educación, de los coordinadores de circuitos escolares, de los supervisores regionales de educación inicial, del primero y segundo nivel de enseñanza y de la postmedia; de los directores de centros educativos del primer y segundo nivel y de los educadores de la respectiva región escolar.

La Dirección General de Educación ejercerá sus funciones en coordinación con las direcciones nacionales y direcciones regionales.

La región escolar, como unidad territorial para los fines del sistema educativo, es un concepto variable, ya que su creación y existencia, va a depender de factores geográficos, ambientales, culturales, económicos y sociales; dicha concepción prevalece en el artículo primero de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, cuando expresa: ¿El Ministerio de Educación podrá establecer las juntas educativas Regionales integradas por una o varias regiones escolares, de acuerdo a las condiciones de éstas¿.

A través de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, se establece la manera en que estarán conformadas y las funciones que realizarán estas Juntas Educativas Regionales; más no se dispone las regiones escolares específicas en las cuales funcionarán dichas Juntas Educativas Regionales; lo cual ha sido normado por el Ministerio de Educación, a través de los instrumentos legales que se disponen para tales efectos.

Así, el artículo primero del Decreto Ejecutivo N°141 de 4 de septiembre de 1997, ¿Por el cual se crean las Regiones Escolares de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá Centro, Panamá Este, Panamá Oeste, San Blas, San Miguelito y Veraguas; las respectivas Direcciones Regionales de Educación y se dictan otras disposiciones¿, expedido por el Ministerio de Educación, establece lo siguiente:

¿Artículo 1: Créanse las Regiones Escolares de Panamá Centro, Panamá Este, Panamá Oeste, San Miguelito, Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Veraguas, San Blas y las Direcciones Regionales de Educación en las referidas Regiones, con excepción de la Dirección Regional de Panamá Este, la cual fue creada mediante Decreto Ejecutivo 108 de 17 de abril de 1996¿.

En virtud de los Decretos Ejecutivos N°172 de 15 de octubre de 1997, y N°61 de 21 de abril de 1998, ambos dictados por el Ministerio de Educación, se estableció la integración de las Juntas Educativas Regionales, en atención a las circunscripciones territoriales de cada Provincia.

Las Juntas Educativas Regionales, que puede comprender una o más regiones escolares, son instituciones que están concebidas para coadyuvar al sistema educativo nacional, y en virtud de la Ley N°28 de 1997, estas tendrán su sede en las Dirección Regional de Educación escogida; elección que realizará la Ministra de Educación, en ejercicio de la potestad reglamentaria.

A través de la facultad reglamentaria, el o la Presidente de la República en asocio con el Máximo Representante Ministerial, expedirán los instrumentos legales que sean necesarios con el propósito de realizar y facilitar la ejecución de las leyes.

En relación con la potestad reglamentaria, el jurista Jaime Orlando Santofimio G., en su obra Tratado de Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

¿La potestad normativa está en directa relación con los poderes de orientación política, dirección, estructuración, regulación, diseño, fijación de directrices para el cometido de los fines estatales asignados a la administración, todo esto como es obvio, dentro del contexto de los principios y parámetros constitucionales y legales respectivos. Es decir, la potestad normativa de la administración o de hacer normas rectoras de la actividad estatal en cuanto privilegio funcional, es de naturaleza subordinada y dependiente de las normas de carácter superior. Sería absurdo pensar en la posibilidad de una potestad normativa de la administración ausente o inmune al principio de la legalidad¿.(SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los Conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 1996. pág. 452)

En consecuencia, el Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000 impugnado, es un decreto reglamentario de ejecución mediante el cual el Órgano Ejecutivo, en virtud del numeral 14, del artículo 179 de nuestra Constitución Política, aplica o desarrolla los preceptos contenidos en normas de superior jerarquía, como lo son la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, modificada por la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, Orgánica de Educación, en concordancia con la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997; normas legales que establecen la potestad que posee el Ministerio de Educación de crear las Juntas Educativas Regionales y a su vez de establecer su sede en la Dirección Regional escogida para tales efectos, las cuales deberán ser creadas mediante Decreto.

Por tanto, las Juntas Educativas Regionales y las Direcciones Regionales de Educación, serán conformadas por el Ministerio de Educación. Las primeras atendiendo a factores geográficos, culturales y socioeconómicos; y las segundas, las Direcciones Regionales de Educación, previo al estudio y análisis de los criterios establecidos en la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, tales como los de eficiencia y efectividad del sistema educativo nacional (Cf. artículo 1 y 32 de la Ley N°34 de 1995).

En este sentido, la parte del Considerando del Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000, expresa lo siguiente:

¿Que las investigaciones y evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación demuestran la conveniencia de reducir el número de Juntas Educativas Regionales, con el fin de garantizar la confiabilidad de su gestión, la igualdad de oportunidades a los participantes de los concursos, la mejor coordinación de su labor y mejor disponibilidad de información para agilizar el proceso de traslado y nombramiento del personal docente hacia una mayor eficacia y eficiencia del sistema educativo...¿

Por tanto, consideramos que el establecimiento de tres Juntas Educativas Regionales con sede en la Dirección Regional de David, Aguadulce y Panamá Centro, no contradice el artículo 1 de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, toda vez que las Direcciones Regionales de Educación, de conformidad con el artículo 32 de la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, serán establecidas por Decreto, es decir en ejercicio de la potestad reglamentaria que posee la Presidenta de la República y la Ministra de Educación; por lo que estas Direcciones Regionales de Educación, pueden

establecerse en cualquier punto de la geografía nacional, siempre que se atienda a los criterios de eficiencia y efectividad del sistema educativo (Cf. artículo 1 de la Ley N°34 de 1995).

Sobre el particular, es importante señalar que consideramos que las funciones que se le han adscrito a las Comisiones Regionales de Selección, revisten la calidad de provisional, ya que las mismas, tal como lo establece el artículo 8 del Decreto impugnado, se ejercerán hasta tanto se instalen las Juntas Educativas Regionales, por lo que a nuestro juicio, no se infringe el artículo 4 de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997, ya que el propósito de dicha medida es brindar una solución ante la inexistencia temporal de las Juntas Educativas Regionales.

En relación con la potestad reglamentaria y su adecuación a los fines y preceptos legales, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de una Advertencia de Inconstitucionalidad que se presentó contra los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo N°89 de 8 de junio de 1993, que reglamenta la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, dictaminó lo siguiente:

¿En este sentido es importante destacar que el mencionado Decreto No. 89 debe mantenerse subordinado a la ley que da lugar a su nacimiento, observando su sentido estricto o su espíritu (o motivo del advenimiento de una disposición determinada en caso que el primero no sea totalmente claro).

Ello significa que el reglamento desarrollará el detalle de la ley en función de la cual es expedido, para efectos de contar con una mayor flexibilidad en cuanto a los cambios que sea preciso realizar, en virtud de variantes de tipo económico, social o ambiental, etc. que se presenten, y que ameriten su adaptación. Todo lo cual responderá como fundamento y marco limitante, al precepto de carácter y jerarquía legal que precisamente es objeto de reglamentación.

Gustavo Penagos al respecto en su obra *El Acto Administrativo*, (Ediciones, Librería Profesional, 5ta ed., T. II, págs. 71-95) señala que `introducir so pretexto de reglamentación, normas nuevas, preceptos que no se desprenden conforme la naturaleza de las cosas, de las disposiciones legales, reglas que dispongan obligaciones o prohibiciones a los ciudadanos más allá del contenido intrínseco de la ley, implica un acto exorbitante una extralimitación de funciones, que constituye una clara violación de la voluntad legislativa, cuya vida se pretende asegurar¿.

Por otra parte es importante destacar que el ejercicio de la potestad reglamentaria supone como requisito, la necesidad previa de una norma legal que sea desarrollada para su aplicación más eficiente, siendo que si bien es cierto no le es dable al reglamento simplemente repetir lo preceptuado en la ley, ya que su existencia carecería de objetivo lógico jurídico, también es cierto que tal como lo señala el profesor García Enterría citado por Penagos, en obra ut supra, pág. 93, `no hay manera de convertir un poder aplicativo de las normas en un poder creador de las mismas¿ ...

Así las cosas, se aprecia que evidentemente la fuerza de la ley es de jerarquía superior a la del reglamento y por lo tanto éste último no puede igualar su imperio o tanto menos superarlo, máxime cuando la naturaleza del reglamento cuyos artículos que se impugnan es de ejecución, en atención a que la misma ley 24 ordena en su artículo 2 numeral 2 que mediante reglamento se desarrolle lo relativo a los incentivos que establece en el resto de sus numerales¿ (Lo subrayado es de la Corte). (Sentencia de 16 de mayo de 2000).

Por tanto, estimamos que no se produce la alegada violación al artículo primero de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997; como tampoco se produce la supuesta infracción al artículo 4 lex cit., toda vez que a través del Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000, la Presidenta de la República y la Ministra de Educación, han expedido esta reglamentación bajo la observancia de las facultades legales que le confieren los textos legales examinados.

Empero, las anteriores afirmaciones, consideramos que el artículo 4 del Decreto impugnado, por el cual se establece que: ¿Las labores de las Juntas Educativas Regionales serán coordinadas por la Dirección General de Educación del Ministerio de Educación¿, contradice el texto del artículo 1 de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997 en concordancia con el artículo 32 de la Ley N°34 de 6 de julio de 1995.

En efecto, las Juntas Educativas Regionales son instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación; asimismo, se dispone que la sede será la Dirección Regional de Educación escogida. En consecuencia, estimamos que es la Dirección Regional de Educación la encargada de coordinar las labores de las Juntas Educativas Regionales y no la Dirección Nacional de Educación. Entendemos que la Dirección Nacional de Educación posee importantes atribuciones en cuanto al sistema educativo nacional; empero dichas labores no pueden realizarse en detrimento de las labores de coordinación que deben efectuar las Direcciones Regionales de Educación. Al respecto, el último párrafo del artículo 32 de la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, dispone: ¿La Dirección General de Educación ejercerá sus funciones de coordinación con las direcciones nacionales y direcciones regionales¿.

Por consiguiente, el artículo cuarto del Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000, infringe el artículo 24 de la Ley N°47 de 1946, modificada por el artículo 32 de la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, ya que a través de dicha excerta legal, se desconoce la letra y el espíritu de la ley, que le otorga al Director Regional de Educación las facultades de coordinación de las Juntas Educativas Regionales.

En lo que respecta a la aludida transgresión a los artículos 2 y 3 de la Ley N°28 de 1° de agosto de 1997; al artículo 15 de la Ley N°47 de 20 de noviembre de 1979; y al artículo 1 del Código Civil, este Despacho considera que los argumentos expuestos por el apoderado judicial del señor Bernardino Peralta y otros, están encaminados a obtener el resarcimiento o restablecimiento de derechos subjetivos que se estiman lesionados; sin embargo, tales derechos deben ser reclamados por quienes se consideran que han sido afectados con el Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000 emitido por la Presidenta de la República por conducto de la Ministra de Educación, a través de una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, motivo por el cual nos abstendremos de realizar un pronunciamiento de fondo sobre estos razonamientos, ya que no se

compadecen con los fines del presente proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, cuya finalidad es que prevalezca el imperio de la legalidad, el ordenamiento legal objetivo.

Sobre las diferencias entre una demanda de Plena Jurisdicción y de Nulidad, Vuestra Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en las Sentencias de 8 de junio de 1998 y 12 de julio de 1999, expresó:

Sentencia de 8 de junio de 1998:

¿Así las cosas, este tribunal de primera instancia estima conveniente hacer énfasis en el hecho de que el recurso de nulidad y el de plena jurisdicción tienen características especiales y diferenciadas. En este punto se ha dejado claramente establecido que la demanda de nulidad se interpone contra actos generales de carácter abstracto, en tanto que con la de plena jurisdicción se atacan los actos de carácter particular, que afectan situaciones particulares o concretas. Por otro lado, las declaraciones que la ley permite hacer al Tribunal en las acciones donde se ventilan derechos subjetivos, son distintas a la que se permite hacer en acciones que pretenden la restrucción (sic) del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad. Esto es que en la acciones de plena jurisdicción se persigue la reparación de derechos, característica importantísima de esta clase de procesos¿. (Registro Judicial de junio de 1998. pág. 489).

Sentencia de 12 de julio de 1999:

¿Como lo ha señalado esta Sala en reiteradas ocasiones, con la demanda contencioso administrativa de nulidad se persigue la defensa de la legalidad abstracta, pretendiendo que se enmienden los actos creadores de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, mientras que con la demanda de plena jurisdicción pretende la protección de intereses jurídicos de carácter particular, personales o subjetivos¿. (Registro Judicial de julio de 1999, pág. 435).

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que declare, únicamente, nulo, por ilegal, el artículo cuarto del Decreto N°302 de 21 de agosto de 2000, ¿Por medio del cual se establecen tres (3) Juntas Educativas Regionales en la República y se dictan otras disposiciones¿, ya que este artículo vulnera el artículo 24 de la Ley N°47 de 1946, modificado por el artículo 32 de la Ley N°34 de julio de 1995 ¿Por la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación¿.

IV. Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

Licda. Martha García H.

Secretaria General, a. i.