

ENTRADA No. 1041-18

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA BENAVIDES & RODRIGUEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JUAN JOSE DE LA LASTRA, EN SU CALIDAD DE SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.), PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 732 DE 23 DE AGOSTO DE 2013, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL No. 27358-D DEL 23 DE AGOSTO DE 2013.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La Firma Benavides & Rodríguez, actuando en nombre y representación del **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA**, en su calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.)**, interpone Demanda Contenciosa-Administrativa de Nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad que se declare nulo, por ilegal, el **primer párrafo del Artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, emitido por el Ministerio de Educación, publicado en la Gaceta Oficial No. 27358- D del 23 de agosto de 2013.

I. EL ACTO IMPUGNADO:

El **primer párrafo del Artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, emitido por el Ministerio de Educación, señala lo siguiente:

DECRETO EJECUTIVO 732
(Del 23 de agosto de 2013)

Que establece los parámetros y lineamientos para la programación y desarrollo del año escolar.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en uso de sus facultades constitucionales y legales;

CONSIDERANDO:

Que

DECRETA:

Artículo 1: ...

Artículo 2: ...

Artículo 3: ...

Artículo 4: ...

Artículo 5: ...

Artículo 6: Al finalizar el primer y segundo trimestre habrá un período de receso escolar, durante el cual se podrán realizar actividades de carácter académicas, culturales, científicas, deportivas de perfeccionamiento, actualización y cualquier otra que sea necesaria para el desarrollo eficiente del proceso educativo.

El período de vacaciones de los estudiantes iniciará al finalizar la semana de balance y graduaciones. Estas vacaciones culminarán el día anterior al inicio del período de clases del siguiente año escolar.

Artículo 7. : ...

...

Dado en la ciudad de Panamá, a los 23 día del mes de agosto de dos mil trece (2013)

RICARDO MARTINELLI B.
Presidente de la República

LUCY MOLINAR
Ministra de Educación”

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La Firma Benavides & Rodríguez, actuando en nombre y representación del señor **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA**, su calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.)**, manifiesta

medularmente en los hechos que sustentan su demanda, que el acto impugnado transgrede la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, pues ésta establece un período de perfeccionamiento y capacitación del personal docente que inicia desde la terminación del mes de vacaciones obligatorio que goza todo docente hasta el inicio del año electivo escolar.

Por tanto, a juicio del actor, con el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013, objeto de reparo, se le niega “a los educadores el ganado derecho de contar con tiempo para la necesaria planificación de los próximos cursos”, y además “los periodos de formación o capacitación docente, exceden los parámetros establecidos por la Ley 47 de 1946.” (fs 3 y 4 del expediente judicial).

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La parte actora enuncia como normas que estima infringidas, los **artículos 208 y 209 de la Ley 47 de 1946, Orgánica del Ministerio de Educación.**

La primera disposición es del siguiente tenor literal:

“Artículo 208. El personal docente de los planteles educativos oficiales tendrá derecho a **treinta días de descanso obligatorio con derecho a sueldo**, cuyo pago recibirá durante el tiempo que los estudiantes estén de vacaciones, si ha laborado todo el año escolar precedente; de lo contrario, recibirá el pago proporcional al tiempo laborado durante ese año escolar. Igual derecho se les reconoce a los educadores nombrados en condición de interinidad, cuando el ejercicio de sus funciones se extienda más allá del inicio del año escolar siguiente, siempre que hayan laborado, por lo menos, ocho meses en el año escolar precedente.

Vencido el período de descanso laboral obligatorio, el Ministerio de Educación podrá convocar a los educadores y las educadoras para asistir a cursos de perfeccionamiento docente, procurando que su realización coincida con el período

inmediatamente anterior al inicio del año lectivo siguiente.”

A juicio de quien demanda, dicho artículo ha sido infringido, pues “el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013 y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 692 de 24 de agosto de 2016, se exceden en las prerrogativas que le concede la Ley a través del mencionado artículo 208, por cuanto extienden a los dos períodos de receso la obligación auto formativa docente.” (f. 5).

Además sostiene la Asociación demandante, que en nuestro sistema jurídico rige el principio de jerarquía de la ley, y la Ley Orgánica de Educación con sus reformas, obliga a los docentes la formación académica únicamente para el período del verano y con esta norma, se les impide desarrollar las otras actividades de evaluación, ejecución y preparación trimestral que requieren para su mejor desempeño, por lo que debe declararse nulo, por ilegal, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 2013.

Con relación a la segunda norma alegada como infringida por la actora, dispone lo siguiente:

“Artículo 209: El Ministerio de Educación organizará todos los años durante las vacaciones finales, cursos de verano de ampliación de estudios y perfeccionamiento para el personal docente.”

Estima la recurrente que el artículo 209 “reitera que los cursos y otro tipo de formación, están limitados a los veranos; y no se extienden a los períodos inter-trimestrales que plantea la nueva legislación, por lo tanto, es ilegal el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013.” (f. 7)

De allí que, arguye el actor que “el citado decreto viola una ley que es de superior jerarquía, como lo es la aludida ley 47 de 1946, con sus reformas, porque establece una obligación a los docentes que esta les impone únicamente

para el período de verano; impidiéndoles además desarrollar las otras actividades de evaluación, ejecución y preparación trimestral que requieren para el mejor desempeño de los objetivos de la educación.” (f. 7)

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Por medio del **Oficio DM-DNAL-104-1757-UAJ-16 de 30 de agosto de 2018**, el Licenciado Ricardo A. Pinzón A., Ministro de Educación, encargado, rinde informe explicativo de conducta dentro del Proceso Contencioso – Administrativo de Nulidad promovido por la firma Benavides & Rodríguez, actuando en nombre y representación de **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA**, en su condición de Secretario General de la **Asociación de Educadores Veragüenses (A.E.V.E)**, para que se declare nulo por ilegal, **el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, emitido por el Ministerio de Educación, manifestando lo siguiente:

“... ”

La postura del demandante es que estos artículos de la Ley son violentados por el Decreto Ejecutivo No. 732 de 2013, ya que obliga al docente a permanecer en el centro educativo en el período de receso intertrimestral y realizar acciones de auto formativa docente, aspectos que no son regulados por ley. A su criterio, la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, no establece capacitaciones fuera del período de verano.

Sobre estos puntos, debemos iniciar precisando que el citado artículo 209 de la Ley 47 de 1946, establece el deber del Ministerio de Educación de organizar anualmente cursos para el personal docente, durante las vacaciones finales de los estudiantes; incluso, el artículo 208 de la misma excerta, establece que el Ministerio debe procurar que esos cursos coincidan con el período inmediato anterior al inicio del año lectivo; al respecto consideramos que, si bien estas normas establecen el deber del Ministerio de Educación de organizar capacitaciones para el personal docente justo antes del inicio del año escolar, bajo ningún concepto descartan la posibilidad de que se realicen otras actividades de perfeccionamiento y actuación del personal docente durante el año lectivo, como puede ser durante el receso escolar intertrimestral.

Por consiguiente, consideramos que el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013, no contraviene ninguno de los dos artículos citados tal y como lo pretende hacer el demandante, pues en todo momento el Ministerio de Educación respeta el derecho de descanso obligatorio que tienen todos los docentes y es después de este período, que inician los cursos de perfeccionamiento docente. Además, el artículo 26 de la Ley 47 de 1946, establece que el Ministerio de Educación podrá convocar, cuando lo estime conveniente, conferencias de profesores, inspectores, directores y maestros para tratar asuntos relativos a educación y enseñanza; esta facultad no excluye los períodos de receso escolar.

Adicionalmente, consideramos que, de accederse a lo demandado podríamos estar reconociendo tiempo de descanso remunerado no contemplado en la Ley y rebasando los 30 días que contempla el artículo 208 de la Ley 47 de 1946, de descanso remunerado, como hemos visto anteriormente.

Otro de los puntos que refiere el demandante en su libelo es que el Ministerio de Educación a través de este Decreto, impide a los docentes desarrollar otras actividades de evaluación, ejecución y preparación trimestral que requieren para el mejor desempeño de los objetivos de la educación nacional; sin embargo, si leemos el referido decreto, en el mismo no se señala de forma taxativa qué actividades deben desarrollarse en ese período, muy por el contrario contempla una gama de actividades, incluso las deja abiertas al establecer "... y cualquier otra que sea necesaria para el desarrollo eficiente del proceso educativo..." y esto no descarta que entre los directivos y docentes se llegue a un consenso de las actividades a realizar en ese período. ..."

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la Vista Número 1748 de 19 de noviembre de 2018 (visible a fojas 29 a 36), la Procuraduría de la Administración, emite concepto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviniendo en interés de la ley, y advierte que **no le asiste la razón a quien demanda**, con fundamento a las razones de hecho y derecho, a saber:

“ ...

Tal y como se desprende de la lectura de las disposiciones arriba transcritas, en ninguna de ellas se establece de manera taxativa la obligación del Ministerio de Educación de convocar a cursos de perfeccionamiento; y por otro lado, tampoco se establece de esa misma forma que, en caso de convocarse dichos cursos, el período dentro del cual éstos estarían llamados a realizarse.

Lo anterior encuentran su fundamento, en que el artículo 208 de la norma en mención, claramente dispone que el Ministerio de Educación **podrá convocar** a los educadores y a las educadoras para asistir a cursos de perfeccionamiento docente, redacción que bajo ningún concepto conlleva una obligación por parte de la entidad demandada a realizar dichas actividades formativas; ya que se trata de una potestad discrecional.

Por otro lado, el artículo en mención se refiere de forma específica a los **cursos de perfeccionamiento docente**, y no a los **cursos de verano**, distinción que resulta necesaria realizar; ya que, los mismo no cumplen los mismos fines, ni objetivos el uno en relación con el otro.

Dicho lo anterior, y siguiendo con el análisis del artículo 208 de la Ley 47 de 1946, el mismo establece, refiriéndose a la fecha de inicio de los **cursos de perfeccionamiento docente**, que **se procurará** que su realización coincida con el período inmediatamente anterior al inicio del año lectivo siguiente, de lo que se desprende que la fijación de las fechas para su celebración, **no se encuentran limitadas ni constreñidas al período de vacaciones de los estudiantes**, motivo por el cual, afirmar que estos cursos **solamente** pueden dictarse dentro de esas fechas, resultaría contrario a lo que el propio artículo contempla.

Dentro del contexto anteriormente expresado, si analizamos la norma cuya legalidad se cuestiona, observaremos que, ciertamente, la misma dispone un período dentro del cual **se podrá**, entre otras cosas, llevar a cabo actividades de perfeccionamiento, actualización y cualquier otra necesaria para el desarrollo eficiente del proceso educativo, disponiéndose para su realización el período de receso escolar, posibilidad que en nada riñe con lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley 47 de 1946, el cual, como ya hemos explicado, si bien dispone que **se procurará** que los cursos de perfeccionamiento

docente se lleven a cabo en el período inmediatamente anterior al inicio del año lectivo siguiente, dicha norma de ninguna manera establece un período rígido e inflexible, en lo que respecta a la realización de dichas actividades formativas.

En otro orden de ideas, indica la actora, que a través de la emisión del acto objeto de reparo, se les impone a los educadores una obligación que resulta **propia del período de verano, impidiéndoles** desarrollar actividades de evaluación, ejecución y preparación trimestral que requieren para el mejor desempeño de los objetivos de la educación nacional. (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

En lo respecta a ese supuesto cargo de infracción, resulta necesario traer a colación el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 732 de 23 de agosto de 2013, objeto de reparo que establece lo siguiente:

‘Artículo 3. Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, los siguientes términos se definen así:

1. **Período de organización del proceso educativo:** Etapa en la que los directores y el personal docente de los centros educativos del primer y/o segundo nivel enseñanza, **deben planificar las actividades que se desarrollan durante el año escolar.**
2. **Período de clases.** Etapa del año escolar durante la cual los centros educativos de primer y/o segundo nivel de enseñanza deben desarrollar de forma oportuna y eficiente, el conjunto de acciones educativas que integran el proceso de enseñanza – aprendizaje.
3. **Receso escolar:** Período de una semana destinado al descanso de los estudiantes.
4. **Vacaciones de los estudiantes:** Período de los estudiantes que transcurrirá desde el final del año escolar hasta el día anterior al inicio del período lectivo siguiente.
5. **Calendario escolar:** Programación que contiene las fechas y períodos que regirán el desarrollo del año escolar.’ (El resaltado es nuestro).

...

Como se lee del artículo arriba transcrito, el desarrollo de la ejecución y preparación trimestral, es una gestión que debe realizarse dentro del período identificado como Período de organización del proceso educativo, el cual, claramente establece que es la fase dentro de la cual se deben planificar las actividades que se desarrollan durante el año escolar, y no específicamente durante uno u otro trimestre.

Por otro lado, al analizar la etapa definida como Período de clases, con igual claridad se establece, que durante la misma se deben desarrollar de forma oportuna y eficiente, el conjunto de acciones educativas que integran el proceso de enseñanza – aprendizaje, acciones educativas que estaría de más indicar contempla la evaluación de las asignaciones que de una u otra manera deban ser presentadas por el estudiantado.

Por lo anterior, carece de sustento jurídico, indicar que actividades como las de evaluación, ejecución y preparación trimestral, pudieran verse afectadas con la emisión del acto objeto de reparo. ...”(fs.32 a 34 del expediente judicial)

IV. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contenciosa-Administrativa de Nulidad promovida por la firma forense Benavides & Rodríguez, actuando en nombre y representación del señor **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA**, en su condición de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.)** con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 43a de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación Activa y Pasiva:

En el caso que nos ocupa, la acción es popular, por lo comparece en defensa del ordenamiento jurídico la firma forense Benavides & Rodríguez, actuando en nombre y representación del señor **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA** en su condición de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.)** quien estima ha sido vulnerado por el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 732 de 23 de agosto de 2013, emitido por el Ministerio de Educación.

Por su lado, el Ministerio de Educación, es una entidad pública que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, de conformidad con la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, en la demanda de nulidad, por disposición del artículo 5, numeral 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés de la Ley.

Problema Jurídico y Decisión de la Sala:

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

La Asociación recurrente demanda la nulidad del **primer párrafo del artículo 6 contenido en el Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, el cual establece **los parámetros y lineamientos para la programación y desarrollo del año escolar**, proferido por el Ministerio de Educación, que dispone lo siguiente:

“Artículo 6. Al finalizar el primer y segundo trimestre habrá un período de receso escolar, durante el cual se podrán realizar actividades de carácter académicas, culturales, científicas, deportivas, de perfeccionamiento, actualización y

cualquier otra que sea necesaria para el desarrollo eficiente del proceso educativo.

El período de vacaciones de los estudiantes iniciará al finalizar la semana de balance y graduaciones. Estas vacaciones culminarán el día anterior al inicio del período de clases del siguiente año escolar.” (El resaltado es de la Sala)

Según la parte actora, el primer párrafo del artículo 6 ut supra, infringe **los artículos 208 y 209 de la Ley 47 de 1946**, en atención a lo señalado en el libelo de la demanda y analizando los cargos de infracción que arguye el actor, esta Sala determina que su disconformidad se centra en indicar que **el Ministerio de Educación, a través del acto objeto de reparo, exige la formación de los docentes, en los dos períodos de receso que se dan durante el período escolar y, a su juicio, esto excede las prerrogativas que le confiere la Ley Orgánica con sus reformas, la cual sólo determina, de manera obligatoria, el período de verano para realizar la formación académica, por ende, al haber rebasado su competencia regulatoria se contravienen los artículos 208 y 209 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946.**

De lo anterior se desprende que el problema jurídico consiste en que este Tribunal Contencioso Administrativo **determine si se produjo infracción al principio de legalidad, por parte del Ministerio de Educación al momento de emitir el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, y para tal fin, debemos hacer algunas consideraciones preliminares.

Inicialmente es preciso establecer que, en un Estado de Derecho, el **principio de legalidad regula el ejercicio del poder público**, en beneficio directo de los asociados, impidiendo arbitrariedades, en otras palabras, se materializa con **el sometimiento del derecho a la Administración y los administrados**. O bien, como nos lo plantea el autor Jose Cretella Junior, citado por el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa “entendido el principio

de legalidad como inherente al Estado de derecho, regula en todos los sentidos el ejercicio del poder público, en beneficio directo de los administrados y de la estabilidad y seguridad que debe implicar su ejercicio.” (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Tomo II. Universidad Externado de Colombia. página 38)

Cabe agregar, en torno al **principio de legalidad** que debe revestir en todos los actos administrativos, el jurista colombiano **Jaime Orlando Santofimio Gamboa** en su obra: Tratado de Derecho Administrativo, manifestó que: "El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores -bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo." (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54).

En efecto, toda acción administrativa nace en virtud del ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y que ha sido delimitado por ella, por lo tanto, si la Administración no posee esa atribución legal previamente no puede actuar.

Asimismo hemos de tener en consideración, que el **acto administrativo** es concebido **como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedido o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido**

y alcance queda sometida al Derecho Administrativo, tal como lo preceptúa el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En virtud de ello, resulta evidente que esos actos administrativos, por definición, **tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley**. Este **principio de legalidad de las actuaciones administrativas** está contemplado expresamente en los **artículos 34 y 36** de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.”

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (Lo resaltado es de la Sala)

De lo anterior se desprende que, lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, el acto administrativo que la Administración emita, debe atender a elementos vitales para su formación, como nos los indica el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a saber: 1)

competencia: salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; 2) objeto: el cual debe ser lícito y físicamente posible; 3) finalidad: acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate; 4) causa: la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; 5) motivación: que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; 6) procedimiento: ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y 7) forma: que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Finalmente, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de “presunción de legalidad”** de los actos administrativos, lo cual **significa no sólo que éstos se consideren ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.**

Después de las consideraciones doctrinales que anteceden, es preciso acotar que la **Ley 47 de 24 de septiembre de 1946**, Orgánica del **Ministerio de Educación establece** que es **la entidad rectora del sistema educativo**, definiéndose este como el conjunto de instituciones, entidades, dependencias que **desarrollan programas y ofrecen servicios educativos integrados y articulados coherentemente, dándole unidad y continuidad al proceso de aprendizaje-enseñanza, y abarca tanto las acciones educativas que se cumplen en las instituciones formales de enseñanza, como las que se desarrollen fuera de éstas.** (Cfr. Artículos 18 y 19 del Texto Único de la Ley 47 de 1946)

De igual manera, en el **Título II Organización Administrativa**, en el Capítulo I, **el artículo 30** hace referencia a la facultad reglamentaria del Órgano

Ejecutivo sobre **el período escolar**, en concordancia con **el artículo 31**, ambos de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, en los siguientes términos:

“Artículo 30. Corresponde al **Órgano Ejecutivo la facultad de determinar la longitud del año lectivo, la fecha inicial y final del mismo en las distintas regiones del país, y las de los períodos de vacaciones.**”

“Artículo 31. Siempre que en esta ley se trate del Órgano Ejecutivo **se entenderán el Presidente de la República y el Ministro de Educación**; siempre que se trate del Ministerio de Educación se entenderán el Ministerio de Educación y las dependencias del Ministerio.”

Frente a este contexto, las normas ut supra sirven de sustento jurídico para la emisión del **Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013**, el cual establece los parámetros y lineamientos para la programación y desarrollo del año escolar, ya que reconoce **la facultad del Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Educación, para emitir el reglamento interno en la entidad en referencia y sobre el desarrollo del año lectivo, su inicio y su finalización, así como los períodos de vacaciones .**

Asimismo, de la lectura de la norma impugnada, se desprende que el **Ministerio de Educación podrá realizar las actividades que sean necesarias para el desarrollo eficiente del proceso educativo.**

Por otra parte, al revisar la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, con sus modificaciones, Orgánica del Ministerio de Educación, se infiere que el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Educación, están legitimados para emitir su propio ordenamiento, **pues la misma ley regulatoria efectivamente le ha concedido tal potestad, por tal razón nacerá un reglamento por parte de dicha entidad pública.**

Por consiguiente, la Sala Tercera sostiene que, el Decreto Ejecutivo 732 de 23 de agosto de 2013, se sitúa en un **reglamento de carácter ejecutivo**, al dictar los **parámetros y lineamientos para la programación y desarrollo del año escolar**, materia prevista como una de las atribuciones que posee el Ministerio de Educación, otorgada en la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946 y sus modificaciones, que emana no sólo de la Constitución Nacional, en el Capítulo 5°, sino de la misma Ley Orgánica, que le permite desarrollar temas concretos, a fin de cumplir con la Política Educativa diseñada por el Estado.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Educación como entidad rectora del sistema educativo nacional, **tiene la potestad de regular el desarrollo eficiente del proceso educativo**, adoptando nuevas medidas que permitan la eficacia del proceso educativo, y esto **lo promueve a través de la posibilidad de que los docentes tengan, durante el año escolar, una formación continua y no lo limita al período inmediatamente anterior al inicio del año lectivo siguiente**, como lo interpreta el recurrente.

Así las cosas, esta Superioridad estima que la norma impugnada **se enmarca en la política educativa prevista en la ley orgánica**, con miras de proporcionarle al docente conocimientos, herramientas y destrezas que le permitan ejecutar el proceso de enseñanza-aprendizaje, acorde a los tiempos actuales, por ende, no riñe con el ordenamiento jurídico

Bajo el marco doctrinal y jurídico antes descrito, la Sala desestima los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, en relación a los artículos 208 y 209 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946 y sus modificaciones, por lo que se procede a pronunciar en ese sentido.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el primer párrafo del artículo 6 del**

Decreto Ejecutivo No. 732 de 23 de agosto de 2013, emitido por el Ministerio de Educación, dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad interpuesta por la firma forense Benavides & Rodríguez, quien actúa en nombre y representación de **JUAN JOSÉ DE LA LASTRA**, en su calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DE EDUCADORES VERAGUENSES (A.E.V.E.)**.

NOTIFÍQUESE

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**