

1996, mediante la cual se **"ORDENA** la expulsión del estudiante **JOHN GORDÓN VÁSQUEZ**, del II-J, por haber incurrido en la falta contemplada en el artículo II numeral 3, y el artículo 14 del Decreto N° 162 del 22 de julio de 1996, consistente en ejecutar actos de disturbios, que pusieron en peligro la vida de terceros y que causaron daños a la propiedad pública y privada que lesionaron el prestigio del plantel." (Fs. 1-2) La Resolución N° 15 de 1996 resuelve "NEGAR la apelación interpuesta por **JOHN GORDÓN VÁSQUEZ**, mediante su apoderada legal Licenciada NANCY SOSSA DE LLERENA, y CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución s/n de fecha 13 de agosto de 1996, proferida por la Dirección del Colegio Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega."

En cuanto a la Resolución s/n de 2 de octubre de 1996, impugnada también en esta demanda, el Magistrado Sustanciador observa que ésta resuelve "Negar el recurso de Revisión interpuesto por la licenciada **NANCY SOSA DE LLERENA**, en representación de **YINI ELVIS GORDÓN ...**, y confirmar la decisión contenida en la Resolución S/N de 13 de agosto de 1996.

Los actos impugnados resuelven los recursos promovidos contra el acto mediante el cual se ordenó la expulsión del estudiante **JOHN GORDÓN VÁSQUEZ**, y por tanto, son meros actos confirmatorios que agotan la vía gubernativa, contra los cuales no es indispensable dirigir la demanda (Artículo 29, Ley 33 de 1946). El acto que debe demandarse en esta jurisdicción es el acto originario definitivo, tal como lo exige el artículo 25 de la Ley 33 de 1946. Este acto es la Resolución s/n de 13 de agosto de 1996.

Se observa además, que se ha incumplido con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 28 de la Ley 33 de 1946; esto es así, porque no se ha mencionado a la señora Procuradora de la Administración como representante de la entidad demandada.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, representada por el Magistrado que suscribe, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por la Licenciada Nancy Sossa de Llerena en representación de YONI ELVIS GORDÓN GONZÁLEZ (Padre de menor JOHN GORDÓN VÁSQUEZ), para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 15 de 2 de septiembre de 1996 y s/n de 2 de octubre de 1996, expedidas por la Dirección Provincial de Educación de Panamá y por el Ministro de Educación.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GENARINO ROSAS, EN REPRESENTACIÓN DE ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 738 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1994, EMITIDO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DÍAZ. PANAMÁ, SEIS (6) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Genarino Rosas, actuando en nombre y representación de **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO**, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 738 de 21 de diciembre de 1994, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación.

La parte actora solicita además, que se ordene al Ministerio de Educación el reintegro del señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO**, y se le pague los salarios caídos desde diciembre de 1994 hasta la fecha de su restitución. (Fs. 35).

Mediante el Decreto de Personal N° 738 de 21 de diciembre de 1994, se declaró sin efectos el Decreto N° 818 de 31 de diciembre de 1990, mediante el cual se nombró al señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO**, con cédula de identidad personal número 9-90-445, como Administrador II, en la posición 86095 en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas. (Fs. 3).

Admitida la presente demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quien, mediante la Vista Fiscal N° 97 de 4 de marzo de 1996, solicitó a esta Sala denegar las pretensiones del demandante (fs. 49-55f); además, se requirió al funcionario demandado que rindiera el informe que exige el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, lo que hizo oportunamente (fs. 45-48).

La parte actora estima que el acto administrativo impugnado viola los artículos 127, 129, 130, 131 y 132 de la Ley 47 de 1946, cuyo texto transcribimos a continuación:

"Artículo 127. Todo miembro del personal docente, o administrativo del Ramo de Educación inclusive quienes presten servicios de portería, como porteros, aseadores, mensajeros, etc., que haya sido nombrado o que posteriormente se nombre, de acuerdo con las disposiciones presentes a esta Ley, continuará prestando servicio durante todo el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta y el término de su licencia cuando se trate de maestro o profesor.

Los empleados del Ramo de Educación no podrán ser trasladados a otra Escuela, o a otro lugar sino en concepto de recompensa para lo cual debe dárseles previo aviso para que den a conocer al Ministerio su conformidad o disconformidad con el mismo, o en los casos previstos en el Parágrafo de este Artículo, o como sanción por falta cometida, de acuerdo con las disposiciones que en esta Ley se establezcan. Tampoco podrán ser removidos sino mediante el proceso establecido en esta Ley.

Artículo 129. Las quejas que sobre algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación tenga un superior, que le han llegado por algún conducto digno de crédito, serán inmediatamente investigadas por el superior tan prolijamente como su importancia demande.

Artículo 130. El funcionario que investigare un cargo contra un miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación procederá siempre con la mayor discreción, en forma privada y no comentará con particulares o subalternos ni su contenido ni los resultados que obtenga de su investigación. Aquellos particulares o subalternos que necesariamente tengan que intervenir en las investigaciones serán informados únicamente de lo indispensable para el objeto que de ellos desea, y en este caso se observará la mayor reserva.

Artículo 131. Si de la investigación se desprende que hay indicios de culpabilidad que haga acreedor al subalterno a alguna sanción, caso de resultar comprobados los hechos, el superior pasará al subalterno el pliego de cargos por el término de ocho (8) días para que se defienda.

Artículo 132. Si el inferior no pudiera desvirtuar los cargos, el superior procederá a aplicar la sanción que le corresponda de acuerdo con las disposiciones respectivas."

En el concepto de la infracción de las normas citadas, señala el demandante que el señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** no podía ser removido de su cargo,

sino, según el procedimiento consagrado en los artículos 129 y siguientes de la Ley N° 47 de 1946; que este requisito no se cumplió, por lo que se ha desconocido al señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** como miembro del personal docente, quien ingresó al Ramo de Educación, con diploma de maestro de Enseñanza Primaria inscrito en el Ministerio de Educación; que el acto impugnado excluye al educador **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** de los beneficios de su status de docente y le atribuye la condición de "servidor adscrito al despacho de un servidor que no pertenece a la carrera docente" (fs. 33); y que cuando existe una queja contra un servidor del Ramo de Educación se debe levantar una investigación, comunicar al afectado el pliego de cargos, concederle un término de ocho días (8) para que se defienda, y luego proceder a aplicar la sanción, pasos que no se cumplieron al destituir al maestro **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO**.

Por su parte, la señora Procuradora de la Administración señaló que el cargo de ilegalidad del artículo 127 merece ser desestimado, porque el nombramiento del señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** como Administrador II, en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas, fue una designación discrecional de la señora Ministra de la época, por lo que no goza del derecho a la estabilidad en el cargo; tampoco hay pruebas de que hubiese obtenido el cargo de Administrador II por concurso de méritos, por lo que se trata de un cargo de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora.

En cuanto al cargo de violación de los artículos 129, 130, 131 y 132 de la Ley N° 47 de 1946, considera la señora Procuradora de la Administración que los mismos no son aplicables al caso, porque consagran el procedimiento a seguir en caso de tener que aplicar sanciones disciplinarias, mientras el señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** no fue destituido del cargo por razones disciplinarias, sino porque su posición es de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora. Agrega la señora Procuradora de la Administración, que además consta en el expediente que el señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** fue nombrado como Maestro en la Escuela José de la C. Mérida, mediante el Decreto N° 740 de 21 de diciembre de 1994, misma fecha en que se dejó sin efectos su nombramiento como Administrador II en la Dirección Provincial de Veraguas, por lo que el Ministerio de Educación lo ubicó en otra posición como docente.

A continuación los Magistrados que integran la Sala, proceden a examinar los cargos de violación de la ley que se imputa al acto administrativo impugnado.

Si bien el demandante alega tener derecho a la estabilidad que otorga el artículo 127 de la Ley N° 47 de 1946, a todo "miembro del personal docente, o administrativo del Ramo de Educación ...", en relación con este derecho la Sala se pronunció en las Sentencias de 12 de agosto de 1994, 7 y 21 de diciembre de 1995, expresando lo siguiente:

SENTENCIA DE 12 DE AGOSTO DE 1994.

"Salta a la vista de que el profesor **MARRUGO**, no tiene estabilidad en el cargo de Subdirector Provincial, por razones, como bien lo señaló el Ministro de Educación en su momento y posteriormente el Director Nacional de Asesoría Jurídica, de que esos cargos son de libre nombramiento y remoción, por tratarse de puestos de confianza y de colaboración para con la autoridad máxima de la institución gubernamental. Lo expuesto en líneas anteriores no niega la estabilidad del profesor **MOISÉS MARRUGO ACOSTA** como docente y funcionario en el Ministerio de Educación; más sin embargo el hecho de que ciertos empleados administrativos gocen de estabilidad en el puesto, situación que limita traslados y despidos, es debido a que los cargos que ocupan han sido conferidos ya sea por medio de concursos, por el tiempo de servicio en la institución, o porque simplemente no son cargos de confianza en relación a la gestión del Ministro de Educación." (Sentencia de 12 de agosto de 1994 en Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Cristóbal Arboleda en representación de **MOISÉS MARRUGO ACOSTA**, para que se declare nulo, por ilegal el Decreto N° 348 de 1993, emitido por el Presidente de la República por conducto

del Ministerio de Educación).

SENTENCIA DE 7 DE DICIEMBRE DE 1995.

"Los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional establecen que, los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley y que es la Ley la que regulará la estructura y organización de las carreras públicas de conformidad con las necesidades de la Administración, por lo que, ninguna norma de categoría inferior puede otorgar estabilidad a un funcionario público. Además señalan estas normas que, los nombramientos que recaen en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito y que las dependencias oficiales funcionaran a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos.

El 24 de septiembre de 1946 fue dictada la Ley N° 47 Orgánica de Educación que desarrolla la carrera docente y que en su artículo 127 otorga el derecho a la estabilidad durante todo el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta, tanto a docentes como a administrativos del Ramo de Educación, que hubiesen sido nombrados o que se nombren de acuerdo con las disposiciones presentes a esta Ley. ...

Observa la Sala que, tal como lo afirma la autoridad demandada en su informe de conducta, el cargo de Directora Técnica de Educación que ocupaba la educadora **ODALILIA RIVERA** no está incluido dentro de la clasificación de cargos por grados de los Educadores que laboran en el Ministerio de Educación, consagrado en el artículo 6 de la Ley N° 47 de 20 de noviembre de 1979 (reglamentada por el Decreto 32 de 6 de marzo de 1980 y modificada por la Ley N° 10 de 5 de julio de 1994), que "Establece la política salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación"; y por tanto, se trata de un cargo que no forma parte de la carrera docente.

La estabilidad a que se refiere la Ley Orgánica de Educación, está supeditada al hecho de haber sido nombrado conforme a las disposiciones de la presente Ley. Esta norma está en concordancia con los artículos 115 y 119 de la Ley 47 de 1946, los cuales preceptúan que, los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esta Ley establece, y que todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación en servicio o que aspire a ingresar a él, debe registrar en el Ministerio de Educación, si no lo ha hecho, los títulos profesionales exigidos por la presente Ley para desempeñar el cargo que ejerce o aspire ejercer." (Sentencia de 7 de diciembre de 1995, en Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Raúl E. Molina en representación de la profesora **ODALILIA RIVERA** contra el Decreto de Personal N° 423 de 5 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación).

SENTENCIA DE 21 DE DICIEMBRE DE 1995.

"Considera la Sala que, si bien el demandante alega que no existe norma alguna que indique que el cargo de Subdirector Provincial es de libre nombramiento y remoción, la Constitución Política de la República que regula las carreras públicas, en su artículo 300 señala que éstas se instituyen, entre ellas la docente, fundadas en los principios del **sistema de méritos**, y el artículo 302 de la Constitución excluye a ciertos servidores públicos de formar parte de las carreras públicas. ...

A juicio de la Sala el cargo de Subdirector Provincial ocupado por el señor **CARLOS STAFF** es un cargo de libre nombramiento y remoción

de la autoridad nominadora, toda vez que el mismo no fue ocupado en razón de un concurso de méritos, sino en virtud de un nombramiento del Ministro de Educación, y se trata de un cargo de confianza.

Cabe observar que, la Ley N° 22 de 28 de febrero de 1973, derogada por la Ley N° 47 de 1979, establecía la escala de sueldos para el personal docente del Ministerio de Educación nombrado con carácter permanente, e incluía entre los cargos docentes, los cargos de Subdirector Provincial de Educación Primaria y de Director Provincial de Educación Primaria; además disponía en su artículo 9 que el Órgano Ejecutivo establecería los requisitos para ejercer los cargos señalados en el artículo 2 de esa Ley, y que se podrían incorporar nuevos cargos docentes con base en los estudios técnicos de clasificación y evaluación del Ministerio de Educación. Al promulgarse la Ley 47 de 1979, reglamentada por el Decreto 32 de 6 de marzo de 1980 y modificada por la Ley N° 10 de 5 de julio de 1994, que regula actualmente lo concerniente a la política salarial de todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación, la clasificación por grados de los Educadores del artículo 6 no incluye a quienes ocupan cargos de Dirección y Subdirección dentro del Ministerio de Educación.

La Sala considera importante resaltar que la Ley N° 34 de 6 de julio de 1995, mediante la cual se modificó la Ley 47 de 1946, mantiene el mismo texto del artículo 127 de la Ley, pero incluye entre sus normas el Capítulo V intitulado de la Carrera Docente, que en su artículo 185 adiciona el 276 de la Ley 47 de 1946, y preceptúa que la carrera docente se establecerá mediante Ley y que este ordenamiento se basará en los principios de un sistema de méritos, conforme lo establece la Constitución Política. ...

Por tanto, a partir de la implementación de las reformas de la Ley 47 de 1946, serán escogidos por concurso algunas Direcciones y Subdirecciones dentro del Ministerio de Educación, cargos administrativos que gozarán del derecho a la estabilidad que consagra el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, por un período de cuatro años. En la actualidad, las únicas posiciones administrativas dentro del Ministerio de Educación, que son escogidas mediante concurso, son precisamente las de Director y Subdirector de Personal -artículo 8 de la Ley 12 de 1956-, quienes tienen como función reclutar los candidatos para llenar las vacantes que ocurran en las posiciones docentes, conforme el artículo 159 de la Ley 47 de 1946." (Sentencia de 21 de diciembre de 1995, en Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el doctor Rolando Murgas Torraza en representación del **CARLOS STAFF** contra el Decreto de Personal N° 428 de 6 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación).

De las sentencias citadas podemos concluir que, la carrera docente al igual que todas las carreras públicas, se basan por disposición constitucional en el sistema de méritos, por lo que el cumplimiento de los procedimientos y sistemas de selección para poder formar parte de las carreras públicas y gozar de los derechos de estabilidad e inamovilidad, es exigible también a quienes ejercen cargos administrativos en el Ramo de Educación, y no sólo a los docentes.

Encontrándose el proceso en estado de resolver, los Magistrados que integran la Sala, dictaron auto para mejor proveer requiriendo a la Dirección de Personal del Ministerio de Educación la Hoja de Servicio del profesor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO**, certificación de su permanencia y de los cargos desempeñados en dicho Ministerio, y certificación de si actualmente está nombrado mediante el Decreto N° 740 de 21 de diciembre de 1994 como Docente B-1 en la Escuela José de la C. Mérida. Así consta a foja 72 del expediente que la Directora Nacional de Personal del Ministerio de Educación certificó el 16 de diciembre de 1996, que el Educador **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** fue seleccionado por concurso como maestro de grado en la Escuela Llano de Limón de

San Pablo, Cañazas, Veraguas, mediante Decreto 248 de 10 de julio de 1969; y que el educador **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** ejerce actualmente el cargo de Educador B-1 Permanente, en la Escuela José De La C. Mérida, en Cañazas, Veraguas, en la que fue nombrado mediante el Decreto N° 740 de 2 de diciembre de 1994, luego de ser destituido mediante el acto impugnado.

El señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** fue nombrado en el cargo de Administrador II en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas, mediante el Decreto N° 818 de 31 de diciembre de 1990, con funciones de planificador de acuerdo al Resuelto N° 2207 de 20 de agosto de 1993, por lo que observa la Sala que al momento de ser destituido ocupaba un cargo administrativo dentro del Ministerio de Educación, el cual no consta que haya ganado por concurso de méritos según la certificación expedida por el Ministerio de Educación de 16 de diciembre de 1996.

Aunque el señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** presentó originales de sus diplomas de licenciado en Administración de Empresas (fs. 21) y de Maestro de Educación Primaria (fs. 22), ambos registrados en el Ministerio de Educación, tal como lo exige el artículo 119 de la Ley 47 de 1946, a juicio de la Sala, no cumple con el requisito esencial para gozar del derecho a la estabilidad en el cargo de Administrador II, cual es el de probar que obtuvo dicho cargo por concurso de méritos, es decir, cumpliendo los procedimientos y sistemas de selección para poder formar parte de esta carrera pública y gozar de los derechos de estabilidad e inamovilidad.

Sin embargo, tal como lo ha certificado la autoridad demandada, el profesor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** fue seleccionado a través de concurso mediante el Decreto N° 248 del 10 de julio de 1969 como maestro de grado y trabajó como maestro B-1 Permanente, en la Escuela José de la C. Mérida en Cañazas, Veraguas, desde el 3 de abril de 1973 hasta el 9 de abril de 1990 en que se le asignaron funciones administrativas en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas; y donde luego fue nombrado como Administrador II mediante el Decreto N° 818 de 31 de diciembre de 1990, cargo del cual se le destituyó mediante el acto impugnado. (Fs. 75-77). Por tanto, como el demandante fue restituido al cargo que ocupaba antes de ser nombrado como Administrador II en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas, es decir, al cargo de Educador B-1 Permanente en la Escuela José de la C. Mérida, y no goza del derecho a la estabilidad en el cargo de Administrador II en la Dirección Provincial de Educación de Veraguas, a juicio de la Sala debe desestimarse el cargo de violación del artículo 127 de la Ley N° 47 de 1946.

En cuanto a la alegada violación de los artículos 129, 130, 131 y 132 de la Ley N° 47 de 1946, la Sala comparte el criterio de la señora Procuradora de la Administración, en el sentido de que esta norma no es aplicable al caso que nos ocupa porque el señor **ALBERTO JAVIER APONTE BARSALLO** fue destituido discrecionalmente por ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción en el que no fue nombrado según los sistemas de selección de las carreras públicas y que tampoco ganó por concurso de méritos.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Decreto de Personal N° 738 de 21 de diciembre de 1994, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación y NIEGA las otras declaraciones pedidas.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTO POR LA