

un descuento del 30% en la tarifa de **transporte público en lanchas y barcos.**

Por tanto, la Sala estima que el artículo V del Acuerdo Municipal impugnado viola por comisión el acápite b) del artículo 10 del Decreto de Gabinete N° 60 de 7 de marzo de 1969 y el ordinal 2 del artículo 1 de la Ley 106 de 16 de junio de 1987.

Como quiera que el artículo VIII se refiere a la entrada en vigencia del referido Acuerdo Municipal, y en el presente caso no se solicitó la declaratoria de ilegalidad de los artículos IV, VI y VII de dicho acuerdo, y la sala ha considerado que el artículo III no es violatorio del ordenamiento legal, debe desestimarse el cargo de violación hecho en su contra.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULOS POR ILEGALES, los artículos I, II y V del Acuerdo Municipal N° 11 de 3 de diciembre de 1990 expedido por el Consejo Municipal de Taboga, y DECLARA QUE NO SON ILEGALES los artículos III y VIII del referido Acuerdo Municipal N° 11 de 3 de diciembre de 1990.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====  
 =====  
 =====  
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELIGIO JOSÉ CAMARENA, EN REPRESENTACIÓN DE LOURDES DEL CARMEN CAMARENA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 1428 DE 5 DE SEPTIEMBRE DE 1983, EXPEDIDO POR EL MINISTRO DE EDUCACIÓN. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Elio José Camarena, actuando en nombre y representación de su menor hija Lourdes del Carmen Camarena, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 7° del Resuelto N° 1428 de 5 de septiembre de 1983 expedido por el Ministerio de Educación, mediante el cual se regula el procedimiento para otorgar los tres (3) primeros puestos de honor a los alumnos que obtengan los índices académicos más altos al finalizar los seis (6) grados del primer nivel de enseñanza.

Admitida la demanda se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, y se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

Evacuados los trámites de Ley, la Sala procede a resolver el presente negocio, previas las siguientes consideraciones.

La norma cuya declaratoria de ilegalidad se pide señala que "el estudiante nacional o extranjero que tenga aprobado uno o más grados en el extranjero, no será considerado para ocupar un puesto de honor."

El demandante considera que la norma en mención viola, por omisión, los artículos 628 y 629 del Código Administrativo que señalan que todo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos conforme a la Constitución o Ley, corresponde al Presidente, y que a éste le corresponde como suprema autoridad administrativa expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario. Según el demandante, no existe una norma jurídica que le atribuya la potestad al Ministerio de Educación de reglamentar el procedimiento para el otorgamiento de los puestos de honor, y por lo tanto, tal facultad corresponde al Erguían Ejecutivo en Pleno.

El señor Procurador de la Administración, en su vista fiscal N° 393 de 30 de agosto de 1993, coincide con el criterio externado por el demandante ya que, a su juicio, el Ministro de Educación no tenía la facultad para reglamentar mediante resuelto ministerial el mecanismo para otorgar puestos de honor a los alumnos de mayor índice académico del primer nivel de enseñanza. Esta reglamentación debió llevarse a cabo mediante un decreto ejecutivo, firmado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo. Conforme lo establece el ordinal 14 del artículo 179 de la Constitución Política, la potestad reglamentaria la tiene única y exclusivamente el Órgano Ejecutivo, por lo que el Ministro de Educación no puede mediante un resuelto ministerial reglamentar los derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado regulados en el capítulo V de la Ley 47 de 1946.

A juicio de la Sala le asiste razón al demandante, ya que la norma que se impugna forma parte del Resuelto N° 1428 de 5 de septiembre de 1983 proferido por el Ministerio de Educación, por el cual se establecen los criterios para el otorgamiento de los puestos de honor en el Primer Nivel de Enseñanza. Este resuelto, pese a haberse emitido por no existir normas especiales que regulen dicho mecanismo de reconocimiento, constituye **una reglamentación** de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, que en su Título III, Capítulo I establece las normas generales que rigen la educación pre-primaria y primaria en nuestro país, y en los artículos 101 y 105 ibídem faculta al Órgano Ejecutivo

para crear becas en general, y en especial para hacer estudios en escuelas secundarias, o sea en el nivel docente inmediatamente superior a la enseñanza primaria, becas que se otorgan en los otros niveles de enseñanza a los alumnos que ocupen los tres primeros puestos de honor.

Esta reglamentación debió ser expedida por el Presidente de la República y el Ministro de Educación, mediante un **decreto reglamentario de ejecución o decreto ejecutivo**, en ejercicio de la potestad reglamentaria que reside en el Órgano Ejecutivo, conforme lo dispone el ordinal 14 del artículo 179 de la Constitución Política y el ordinal 11 del artículo 629 en concordancia con el ordinal 1° del artículo 638, ambos del Código Administrativo.

Como lo manifestó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 5 de mayo de 1993 dictado en la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Wellington Fung Low en contra del Resuelto ALP-036-ADM de 4 de septiembre de 1991 expedido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, "no es posible en tal virtud ..., desarrollar o reglamentar una ley por medio de un simple **resuelto ministerial**, que ignora la formalidad constitucional sustantiva de la participación del Presidente de la República en la formación del acto".

El jurista panameño, doctor César A. Quintero, al referirse a este tipo de actos administrativos como aquellas órdenes y disposiciones de "mera tramitación" que un Ministro expide y ejecuta "en nombre del Presidente de la República", sin que éste haya de firmarlas, en ejercicio de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 145 de la Constitución Política de 1946 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 181 de la actual), señala lo siguiente:

"...  
Todo lo transcrito indica que se trata de los llamados resueltos ministeriales y de otros actos similares.

... El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado; designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslados de empleados de un lugar a otro (maestros, por ejemplo); licencias por gravedad a las mujeres; licencias por enfermedad, etc.

Originalmente, tales disposiciones administrativas llevaban las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Viceministro) del ramo.

Esta práctica racional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte el doctor Solís ..., la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de estado dictar disposiciones -aún cuando fueran sobre materias de rutina- sin la firma del Presidente.

De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines". (César, QUINTERO. El Órgano Ejecutivo. Folleto de Derecho Constitucional N° 1 del Tomo II, Panamá, abril de 1970, pág. 24).

La norma impugnada forma parte de un instrumento reglamentario ilegal por haber sido expedido para reglamentar la Ley, no obstante, como solamente se ha solicitado la declaratoria de ilegalidad del artículo 7° del referido resuelto, debe estimarse fundado el cargo de violación, por omisión del ordinal 11 del artículo 629 del Código Administrativo, sólo en relación con dicho artículo.

El demandante señala, además, que la norma impugnada es contraria a lo preceptuado en el artículo 1° de la Ley 47 de 1946 que reconoce a todos los niños y jóvenes residentes en el país, el derecho y el deber de recibir del Estado una educación integral, sin discriminación. Señala la parte actora que esta norma sólo se refiere a los niños o jóvenes en el país y no hace distinción si son panameños o extranjeros ni si entre los que han cursado o no parte de sus estudios en el exterior.

El señor Procurador de la Administración se manifiesta de acuerdo con este cargo, ya que la norma supracitada no distingue la nacionalidad ni lugar de estudios que deben tener los niños, para gozar del derecho a una educación sin discriminación. Mal puede pretenderse que exista una educación sin discriminación, si el resuelto impugnado exige necesariamente, que para ocupar un puesto de honor en el primer nivel de enseñanza, tienen que aprobarse todos los grados en un plantel educativo nacional, lo que trae consigo una marginación de los estudiantes que por situaciones excepcionales no pudieran cursar todos sus estudios del primer nivel de enseñanza dentro de la República.

El demandante también considera que se ha violado el artículo 101 de la Ley 47 de 1946 que preceptúa que el Órgano Ejecutivo, con el fin de promover el progreso intelectual y artístico, concederá becas en la forma que establece la Ley 47 de 1946, y en este caso la norma impugnada ha impuesto condiciones que no han sido instituidas en dicha Ley 47.

Con relación a esta norma, el señor Procurador de la Administración considera que en la norma impugnada se establecieron condiciones que no habían sido instituidas en la ley 47 de 24 de septiembre de 1946, desconociendo que dicha facultad le está reservada exclusivamente al Órgano Ejecutivo.

El demandante estima que el artículo VII del Resuelto impugnado viola el artículo 5 ibídem el cual preceptúa que la escuela panameña es democrática, y el artículo 2 de la ley 15 de 6 de noviembre de 1990, a través del cual la República de Panamá adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, que señala que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares, porque el acto impugnado discrimina, castiga o sanciona a los niños impidiéndoles ejercer o ser titular de un derecho que legítimamente se han ganado, por el simple hecho de haber estudiado uno o más grados fuera de Panamá.

Por estas mismas razones el demandante considera que se han violado el artículo 7 y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establecen que todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación, y que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley.

El señor Procurador de la Administración al confrontar la norma demandada con las normas que el actor considera violadas; con los artículos 87, 91, 96 y 98 de nuestra Carta Magna -que establecen el derecho del niño a recibir una educación democrática y fundamentada en principios de solidaridad humana y justicia social-; y con el ordinal 1° del artículo 1° de la ley 9 de 27 de octubre de 1976, por la cual se aprueba la Convención de la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (U.N.E.S.C.O.) relativa a la lucha contra las discriminaciones en las esferas de la enseñanza, que define la discriminación, señala que el precepto demandado de ilegal debe desaparecer de nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de proteger los derechos fundamentales a una educación democrática, fundada en principios de igualdad, solidaridad humana y justicia social.

Esta Sala debe manifestarse de acuerdo con el criterio expuesto por el señor Procurador de la Administración, en el sentido de que la disposición impugnada constituye una violación del ordenamiento jurídico vigente, que constriñe o limita los derechos fundamentales de la niñez a una educación democrática, fundada en los principios de igualdad, solidaridad humana y justicia social, como lo dispone el artículo 87 de nuestra Carta Magna.

Y es que el artículo 1° de la ley 47 de 1946 consagra el derecho de todos los niños y jóvenes residentes en el país, de recibir del Estado el beneficio de una educación integral sin distinguir entre panameños y extranjeros, ni entre los que han cursado o no parte de sus estudios en el exterior; y si esto es así, ese tratamiento igual que debe darse a los niños y jóvenes residentes en el país debe extenderse a los alumnos que son distinguidos con puestos de honor al terminar los seis grados del primer nivel de enseñanza, y como tales, pueden adquirir el derecho a disfrutar de becas otorgadas por el Estado para promover su progreso intelectual.

Por tanto, esta Sala considera que el artículo 7° del Resuelto impugnado viola, por omisión, el artículo 1° de la Ley 47 de 1946. Como el artículo 7° del Resuelto impugnado debe ser declarado ilegal por las violaciones de forma y de fondo a que nos hemos referido, la Sala estima innecesario examinar las otras violaciones endilgadas a este precepto.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL, el artículo 7° del Resuelto N° 1428 de 5 de diciembre de 1983 expedido por el Ministerio de Educación.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. RAFAEL MURGA TORRAZA, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN N° 260 DE 15 DE JUNIO DE 1989, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO Y EL CONTRATO N° 105-89 DE 3 DE JULIO DE 1989, CELEBRADO ENTRE BERENSTEIN FAMILY CORP. Y LA DIRECCIÓN DE AERONÁUTICA CIVIL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TREINTA (30) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

El Lcdo. Diego Ortiz de Zeballos, actuando en representación de BERENSTEIN FAMILY CORP., ha presentado recurso de revisión contra la sentencia de tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que declara que son ilegales la Resolución N° 260 de 15 de junio de 1989, expedida por el Ministro de Hacienda y Tesoro, el Contrato N° 105-89 de 3 de julio de 1989 celebrado entre BERENSTEIN FAMILY CORP. y la Dirección de Aeronáutica Civil y la Adenda al Contrato N° 105-89 expedida el 26 de febrero de 1992.

El recurrente, en el recurso de revisión presentado, solicita a la Sala Tercera que, "RETROTRAIGAN EL PRESENTE PROCESO A LA ETAPA DE LA PROVIDENCIA DE ACEPTACIÓN DE LA DEMANDA,