

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA TERESA CISNEROS, EN REPRESENTACIÓN DE MARCIA GONZÁLEZ JUSTAVINO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NÚMERO 92 DE 26 DE FEBRERO DE 2010, EMITIDO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Abel Augusto Zamorano
Fecha: 22 de diciembre de 2014
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 753-10

VISTOS:

La licenciada Teresa Cisneros, actuando en nombre y representación de Marcia González Justavino, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resuelto Número 2116 de 29 de noviembre de 2007, el Ministro de Educación, concedió licencia por Urgencia Personal, sin sueldo, a la educadora Marcia González Justavino, por el término de trescientos (300) días, a partir del 24 de febrero de 2008 hasta el 19 de diciembre de 2008, debiendo reincorporarse a su puesto de trabajo el día 20 de diciembre de 2008; sin embargo, el 24 de diciembre del mismo año, la educadora solicitó una extensión de la referida licencia sin sueldo, a partir del 20 de diciembre de 2008 al 30 de enero de 2010, la cual no fue aprobada por inexequible.

El día 22 de enero de 2009, la educadora Marcia González Justavino solicitó una nueva licencia sin sueldo, por estudios a partir del 22 de enero de 2009 hasta el 15 de enero de 2010, y, mediante Resolución No.3 de 11 de mayo de 2009, el Director del Centro Educativo Stella Sierra, solicitó al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, la destitución de la docente Marcia González Justavino, por abandono del cargo de Profesora de la Cátedra de Química en el referido centro educativo.

Mediante Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, el cual constituye el acto administrativo demandado, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación destituyó a Marcia González Justavino, educador Ñ-2, de la cátedra de Ciencias Naturales, Permanente, en el Centro Educativo Básico General Stella María Sierra, Provincia de Panamá, a partir del 20 de diciembre de 2008, por abandono del puesto, conforme lo establece el artículo 204 de la Ley 47 de 1946.

Dicho Decreto Ejecutivo fue objeto de recurso de reconsideración, y confirmado en todas sus partes a través de la Resolución No.161 de 11 de mayo de 2010, con fundamento en lo previsto en el artículo 175 de la Ley 47 de 1946, en virtud de que la docente no regresó a su puesto de trabajo luego de vencida la licencia otorgada mediante Resuelto No.2116 de 29 de noviembre de 2007, al que antes se hizo alusión.

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión de la parte actora, consiste en que, previa declaración de nulidad, por ilegal, del Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, emitida por Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, se ordene a dicha entidad la restitución de la educadora Marcia González Justavino, a la cátedra que venía ejerciendo, así como que se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir.

III. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

Las normas cuya infracción por omisión demanda el actor lo son los artículos 175 y 204 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

Al plantear los cargos contra el acto demandado, respecto a la infracción de las normas antes señaladas, esta Sala advierte que los mismos se basan en que la primera norma establece que a los miembros del personal docente se les concederá licencia hasta por el término de tres (3) años consecutivos, para hacer estudios de perfeccionamiento profesional, derecho éste que considera la actora, no le fue reconocido, y en su lugar se procedió a abrir un proceso de destitución antes de resolver su solicitud de licencia.

En cuanto al segundo artículo denunciado como infringido por el acto administrativo demandado, señala la demandante, que el mismo establece como sanción, para el docente que abandone su puesto de trabajo por espacio de una semana, la pérdida del sueldo del mes en que cometa la falta, el sueldo de vacaciones que le corresponda y la imposibilidad de reingresar al Ramo en el curso del año lectivo; sin embargo, mediante el Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, la autoridad demandada excede el mandato del artículo 204 y destituye a la docente Marcia González Justavino.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante resolución calendada 16 de agosto de 2010, se corrió traslado de la demanda instaurada a la Ministra de Educación, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, lo cual hizo a través de la nota DNAL-DM-1096-RH-24 de 25 de agosto de 2010, donde expuso en síntesis, que la licencia otorgada a la docente Marcia González Justavino. le fue concedida de manera excepcional, toda vez que, para esa fecha, únicamente procedían las licencias de hasta un término de cuatro (4) meses; no obstante, le fue otorgada por el término de 300 días, debiendo reincorporarse a sus labores a partir del 20 de diciembre de 2008; sin embargo, en su lugar presentó el día 24 de diciembre de 2008 una solicitud de expansión de la licencia, la cual no fue aprobada por considerarse inexecutable.

Agrega el funcionario demandado, que posteriormente la educadora solicitó una licencia por estudio, mediante nota de 22 de enero de 2009 enviada desde Buenos Aires, Argentina, la cual se extendía del 22 de enero de 2009 al 15 de enero de 2010, pero al no existir viabilidad jurídica para ello, se aplicó lo establecido en el artículo 175 de la Ley 47 de 1946. Que posteriormente, el Director del Centro Educativo Stella Sierra, mediante Resolución No.3 de 11 de mayo de 2009, solicitó al Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, la destitución de la docente Marcia González Justavino, por abandono del cargo, al configurarse la causal de despido tipificada en el artículo 204 de la Ley 47 de 1946, y en base a lo establecido en el artículo 54 del Resuelto No.326 de marzo de 2006 que aprueba el Reglamento Interno del Ministerio de Educación, acción ésta formalizada mediante el acto administrativo demandado y confirmado mediante Resolución No.161 del 11 de mayo de 2010.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1159 de 20 de octubre de 2010, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala, que declare, que no es ilegal el Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, ni su acto confirmatorio, y se nieguen el resto de las pretensiones del actor.

Señala, que la negativa a conceder la licencia, no infringió el artículo 175 de la Ley 47 de 1946, toda vez que no podía ser concedida en virtud de que la docente no se había reincorporado a su puesto de trabajo una vez finalizó el término de la licencia por urgencia concedida, ni había laborado un (1) año escolar completo como lo exige la norma.

En cuanto al cargo de infracción del artículo 204 de la citada Ley, manifiesta el Procurador, que la norma sirvió de fundamento para la adopción de la decisión de destituir a la educadora Marcia González Justavino, al definir el abandono del puesto, como la ausencia injustificada y sin permiso por espacio de una semana, en concordancia con el artículo 54 del Resuelto No. 326 de 22 de marzo de 2006, que aprueba el Reglamento Interno del Ministerio de Educación, el cual trata sobre las ausencias injustificadas del servidor público.

En ese sentido manifiesta, que la actora debió reintegrarse a su puesto de trabajo desde el 20 de diciembre de 2008, lo cual nunca hizo y debido a ello la infracción del artículo 204 de la Ley 47 de 1946, no se ha producido.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA.

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, promovida contra los actos administrativos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial.

2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, la parte demandante, la constituye la educadora Marcia González Justavino, quien recurre en defensa de sus derechos e intereses, contra el Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, mediante el cual fue destituida, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

El acto demandado fue emitido por el Presidente de la República por conducto del Ministerio de Educación, con fundamento en la Ley 47 de 11 de septiembre de 1946, quien funge como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

La Procuraduría de la Administración en la demanda de plena jurisdicción, por mandato del numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, actúa en interés y defensa de la Administración.

3. Problema Jurídico a resolver en la presente controversia

De lo planteado por las partes del proceso, deducimos en el presente caso como problemas jurídicos a resolver: Determinar si la entidad demandada al emitir el acto administrativo objeto de la demanda, se enmarcó en las causales de destitución, establecidas en la normativa legal vigente, y, si al emitir dicho acto se

desconoció el derecho de la docente Marcia González Justavino, al otorgamiento de la licencia para estudios de perfeccionamiento profesional, contenido en el artículo 175 de la Ley 47 de 1946.

Para resolver el fondo de los cuestionamientos planteados, procedemos a realizar un análisis de la normativa vigente en materia de educación, confrontándolo con los hechos y constancias del proceso en examen.

En ese sentido se observa, que el artículo 175 como primera norma cuya violación se alega, establece los casos en que procede el otorgamiento de una licencia al personal docente, entre los cuales se incluye la licencia de hasta tres (3) años consecutivos para realizar estudios de perfeccionamiento profesional. No obstante lo anterior, la solicitud que presenta el docente sólo constituye la expectativa de un derecho, cuyo otorgamiento corresponde a la autoridad, previo el análisis de las particularidades del caso por lo que no se puede hablar del desconocimiento de un derecho hasta que éste haya sido otorgado.

En el caso que ocupa nuestra atención, la autoridad administrativa no concedió la licencia para estudios de perfeccionamiento profesional solicitada, en virtud de que la docente Marcia González Justavino no reingresó al servicio una vez cumplido el término de la licencia otorgada por urgencia personal, para entonces tener la posibilidad de solicitar una nueva licencia luego de laborar un (1) año escolar completo, tal como lo prevé el artículo 175 de la Ley 47 de 1946.

En virtud de lo anterior, el cargo de ilegalidad del acto demandado, fundado en la infracción de esta norma no prospera, pues la autoridad administrativa al emitir dicho acto consideró el contenido de la norma y la aplicó como fundamento de su decisión.

Con respeto a la infracción del artículo 204 de la Ley 47 de 1946, esta Sala observa, que el mismo establece las sanciones que tienen lugar en los casos en que un miembro del personal docente abandone su puesto, definiendo éste aspecto como "la ausencia injustificada y sin permiso por espacio de una semana".

Si bien las sanciones establecidas en esta norma no incluyen la destitución del educador que incurra en abandono del puesto, el artículo 54 del Resuelto No.326 de 22 de marzo de 2006, que aprobó el Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Educación, prevé dicha medida para los servidores públicos que se ausenten de su puesto de trabajo sin la debida justificación, en los casos específicos en que dicha ausencia se extienda por un término de cinco (5) o más días hábiles consecutivos. La norma citada establece lo que se transcribe:

Artículo 54. DE LAS AUSENCIA INJUSTIFICADAS. El servidor público que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo sin la debida justificación incurrirá en falta administrativa.

Si la ausencia injustificada se extiende a cinco o más días hábiles consecutivos, se podrá ordenar la separación definitiva del puesto, por incurrir en abandono del puesto".

La educadora, una vez vencido el término de la licencia otorgada por urgencia personal, la cual finalizó el día 19 de diciembre de 2008, nunca se reintegró a su puesto de trabajo, y presentó el día 22 de enero de 2009 una nueva licencia por estudios de perfeccionamiento profesional, sin haber cumplido el requisito de reincorporarse a su puesto de trabajo por un término de un (1) año antes de poder otorgársele nueva licencia.

La conducta desplegada por la educadora Marcia González Justavino, se enmarca en lo descrito en el artículo 54 antes visto, toda vez, que nunca se reincorporó a su puesto de trabajo, por lo que, no podemos hablar de una infracción del artículo 204, cuando el mismo fue utilizado como sustento para emitir el acto administrativo mediante el cual se destituyó a la docente, el cual definía lo que debe entenderse por abandono del puesto.

En virtud de lo antes expuesto, la Sala considera, que no prosperan los cargos de violación de los artículos 175 y 204 de la Ley 47 de 1946, toda vez que, sirvieron de fundamento legal para la destitución de la docente Marcia González Justavino, al concurrir los presupuestos consagrados en el artículo 54 del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, que aprueba el Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Educación, al probarse que la educadora no se reintegró a su puesto de trabajo una vez concluida la licencia por urgencia personal, e incurriendo en abandono del puesto, lo cual derivó en su destitución.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Decreto Ejecutivo Número 92 de 26 de febrero de 2010, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, y niega el resto de las pretensiones.

Téngase al Licenciado Renaul Escudero Vergara, como apoderado especial de la señora Marcia González Justavino, conforme escrito de sustitución de poder que reposa a foja 140 del expediente.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA ARIAS, FÁBREGA & FÁBREGA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE COMPAÑÍA CHEVRON DE PANAMÁ S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN AN NO.7097-ELEC DE 17 DE FEBRERO DE 2014, PROFERIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Abel Augusto Zamorano
Fecha:	22 de diciembre de 2014
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	715-14

I. VISTOS: