

certificación sobre el acto impugnado, esta puede ser solicitada por el sustanciador antes de admitir la demanda.

El resto de los Magistrados de la Sala mediante Resolución de 7 de febrero de 1996, al resolver la alzada ordenó solicitar copia del acto impugnado al Ministro de Educación, antes de decidir sobre la admisión de la demanda. Recibida la copia pedida, mediante Resolución de 29 de febrero de 1996, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda. Dicha resolución fue apelada por la señora Procuradora de la Administración, y el resto de los Magistrados proceden, a continuación, a resolver este recurso.

En los hechos quinto y sexto de su libelo, el demandante expresó que contra el Decreto de Personal N° 204 de 14 de agosto de 1996, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de Educación, interpuso y sustentó recurso de reconsideración el día 31 de agosto de 1995 y que el mismo nunca fue resuelto por dicho Ministerio, con lo cual consideró agotada la vía gubernativa en virtud del artículo 36 de la Ley N° 135 de 1943. Sin embargo, el demandante no acreditó el silencio administrativo que alegó. En profusa jurisprudencia la Sala ha expresado que el silencio administrativo se prueba mediante una certificación expedida por el funcionario competente para resolver el recurso, que indique que este no ha sido decidido. En caso de que se pida esa certificación y no sea extendida deberá presentarse con la demanda constancia de la presentación del escrito en que se solicitó dicha certificación y pedirle al Magistrado Sustanciador que requiera al funcionario que la extienda y envíe.

La comprobación del silencio administrativo es vital como ha dicho la Sala en su fallo del 8 de marzo de 1996, "porque podría ocurrir que éste no se haya producido porque existe un fallo revocatorio o confirmatorio del acto impugnado y que este hecho no sea de conocimiento del actor, quien no se ha cerciorado de si el recurso ha sido o no resuelto, pidiendo una certificación de lo ocurrido mediante memorial. En el supuesto de que el acto hubiera sido revocado el objeto procesal ya no existiría y si hubiera sido confirmado, no existiría el silencio administrativo". Además la Sala debe establecer en cada caso si la acción fue ejercida dentro del término de su vigencia que es de dos meses, término que debe contar a partir del agotamiento de la vía gubernativa.

La Sala considera que le asiste la razón a la Señora Procuradora de la Administración ya que por falta de prueba del agotamiento de la vía gubernativa la demanda presentada no cumple con los requisitos legales para su admisión, y por tanto, debe revocarse la resolución de primera instancia, que admite la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943.

De consiguiente, el resto de los Magistrados de 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, PREVIA REVOCATORIA de la Resolución de 29 de febrero de 1996, NO ADMITE la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, propuesta por RAMIRO DEL CARMEN DÍAZ CASTELBLANCO, para que se declare nulo por ilegal, el Decreto de Personal N° 204 de 14 de agosto de 1995, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de Educación, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LCDA. IRLANA BROWN VILLALOBOS, EN REPRESENTACIÓN DE AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA DE 18 DE MAYO DE 1995, SUSCRITA POR EL DIRECTOR DE EDUCACIÓN DE ADULTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE:

EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

La licenciada **IRLENA BROWN VILLALOBOS**, en representación de **AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare, nula, por ilegal, la Nota de 18 de mayo de 1995, emitida por el Director de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE

El representante legal de la parte actora solicita a esta Sala que declare nula, por ilegal, la resolución enunciada en el párrafo anterior, mediante la cual la Dirección de Educación de Adultos dejó sin efecto el nombramiento del profesor **AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS** de la cátedra de Plomería en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, y, de igual forma, el acto confirmatorio contenido en la Resolución N° 67 de 4 de julio de 1995, dictado por el Ministro de Educación. Además, que se mantenga al señor **AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS** en su cátedra de Plomería en el precitado centro de enseñanza, y se le paguen todos los salarios caídos dejados de percibir por su representado, hasta el momento de su reintegro al cargo.

INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El ente administrativo demandado en esta ocasión, la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, rindió su informe de conducta legible a fs. 16-19, alegando lo siguiente:

1. Que el señor **AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS** concursó para la cátedra de Plomería en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, mediante el Decreto de Personal N° 114 de 18 de abril de 1995, que le fuera comunicado al Director de dicho plantel, mediante Nota fechada 19 de abril de 1995, asignándole la cátedra por 18 horas hasta finalizar el año escolar.

2. Que lo anterior es contrario a la única forma en que esta entidad podía utilizar los servicios de personas declaradas supernumerarias o jubiladas, debido a que la misma se da mediante contratos no mayores de nueve (9) meses, en cumplimiento del artículo 4 del Resuelto 1102 de 1980, "que regula todo lo concerniente a los nombramientos y traslados del personal docente del Ministerio de Educación", en correlación con el Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 382 de 4 de mayo de 1971, "que reglamenta la contratación de maestros y profesores supernumerarios o jubilados".

3. Que, consecuentemente, el Ministerio de Educación con fundamento en las precitadas excertas legales, al considerar que la única forma en que puede utilizar los servicios de personas declaradas supernumerarios o jubiladas es mediante contratos no mayores de nueve (9) meses, con fecha de 18 de mayo de 1995, remite nota al Director del referido plantel para declarar sin efecto el nombramiento realizado a favor del demandante, actuación que fuera confirmada por el Ministro de Educación por Resolución N° 67 de 4 de julio de 1995.

NORMAS ACUSADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El apoderado judicial de la parte actora estima infringidos los artículos 116 y 127 de la Ley 47 de 1946. Las mismas en el orden establecido señalan lo siguiente:

"Artículo 116. No podrán ejercer la docencia en ningún plantel de enseñanza de la República, sea éste oficial o particular, pre-primario o secundario, quien no ha comprobado previamente su capacidad física, moral y profesional, ante el Ministerio de Educación.

La capacidad física se comprueba por medio de certificado médico digno de crédito.

La capacidad moral la establecerá el Ministerio sobre la base de declaraciones de personas de honorabilidad reconocida o de certificado de buena conducta expedido por las autoridades judiciales de distrito donde resida el aspirante.

La capacidad profesional se comprueba con el título o diploma correspondiente."

"Artículo 127. Todo miembro del personal docente, o administrativo del Ramo de Educación inclusive quienes presten servicios de portería, como los 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 de Educación su conformidad o disconformidad con la misma, 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."

Sobre el concepto de la infracción del artículo 116 de la Ley 47 de 1946, sostiene el recurrente que el mismo ha sido violado, tanto en su aspecto literal como en su aspecto de fondo, toda vez que esa decisión no fue dictada luego de que se hubiese acreditado la incapacidad física o insuficiencia para ejercer la docencia, mediante certificación facultativa acreditada. Además, que el hecho de que el profesor **VILLALOBOS** se acogiera a la jubilación no es causal para que se le considere inhábil físicamente para ejercer la docencia, lo cual se constituye un acto ilegal y arbitrario.

En lo que a la violación del artículo 127 de la precitada Ley 47 de 1946, respecta, el demandante manifiesta que dado que esta norma establece que todo miembro del personal docente puede seguir prestando sus servicios durante el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta, significa entonces, que mientras el profesor **VILLALOBOS** no tenga ningún informe negativo por parte de las autoridades de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá no puede ser removido, pues ésa es su garantía de estabilidad.

También indica el actor que contrario a lo que establece esta norma, su destitución se dio de forma inmediata, y sin previo aviso, para que pudiera tener la oportunidad de oponerse a esa medida. Máxime cuando viene laborando en esa escuela desde 1982, hasta el momento en que fue cesado, sin otra consideración que la de haberse acogido a la jubilación por años de servicios.

CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Fiscal N° 504 de 22 de noviembre de 1995, la Procuradora de la Administración se opuso a las pretensiones del recurrente alegando que independientemente, de si el recurrente era jubilado o no, o si se le comunicó intempestivamente la resolución de su relación contractual, lo que es indudable, es que el Director de Educación de Adultos, como Jefe inmediato, y el Ministro de Educación como Jefe mediato, podían resolver administrativamente el Contrato de Servicios Docentes que habían suscrito la Administración con el Profesor **VILLALOBOS**.

Lo anterior lo sustenta la aludida funcionaria, argumentando que el referido profesor no estaba amparado por el status de estabilidad o de permanencia en el cargo, por razón de que era un trabajador contratado a título

eventual, y que, por tanto, la Administración ha ejecutado un poder público de carácter unilateral de contenido estatutario. Esto significa, a su juicio, que el exfuncionario demandante, se encontraba en una situación jurídica de carácter objetivo y general, creada unilateralmente en forma previa a su ingreso a la función pública que podía ser modificada en cualquier momento para adaptarla a las necesidades de la Administración.

Por consiguiente, finaliza diciendo la representante de los intereses de la Administración, que al haber sido el demandante un funcionario eventual, no era funcionario de Carrera Educativa, y por ello, no detentaba la estabilidad ni los derechos inherentes a ella, que hoy pretende reclamar.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales instituidos para este tipo de procesos, la Sala procede a resolver la controversia.

Quienes suscriben estiman pertinente señalar que el acto administrativo acusado, conlleva vicios de ilegalidad por las siguientes razones:

De las constancias procesales se desprende primeramente, que el profesor **VILLALOBOS** era jubilado. En segundo término, que el mismo fue designado por concurso en la cátedra de Plomería en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, mediante el Decreto de Personal N° 114 de 18 de abril de 1995, por un período de 18 horas hasta finalizar el año escolar, es decir, desde el 19 de abril de 1995, hasta diciembre de 1995, que hacen un período de nueve (9) meses. (Cfr. f. 3 del expediente).

De conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 382 de 4 de mayo de 1971, "por el cual se reglamenta la contratación de maestros y profesores supernumerarios o jubilados", el Ministerio de Educación sólo puede utilizar los servicios de maestros y profesores supernumerarios o jubilados mediante la firma de un contrato de trabajo por un período no mayor de nueve (9) meses. El texto legal de dicha disposición es el siguiente:

"ARTÍCULO SEGUNDO: El Ministerio de Educación utilizará los servicios de maestros y profesores supernumerarios o jubilados mediante la firma de un contrato de trabajo por un período no mayor de nueve (9) meses."

De lo expuesto se colige que al procederse al nombramiento del profesor **VILLALOBOS** por concurso, el mismo se dio con pretermisión de las formalidades legales establecidas en el referido Decreto Ejecutivo N° 382 de 4 de mayo de 1971. Y es que, según el precitado artículo segundo de dicho Decreto, su nombramiento debió darse mediante contrato de trabajo, y no por concurso.

Sin embargo, este Tribunal es del criterio de que al proceder la Administración (Ministerio de Educación), a dejar sin efecto el nombramiento que le fuera otorgado mediante concurso al profesor **VILLALOBOS**, se extralimita en sus facultades legales, lo que constituye una clara y manifiesta violación al consagrado principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Este principio prohíbe a la Administración revocar de oficio sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares. En este caso, y como hemos visto, el derecho subjetivo consiste en el nombramiento por concurso del profesor **VILLALOBOS** en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, mediante el Decreto de Personal N° 114 de 18 de abril de 1995, por un período de 18 horas hasta finalizar el año escolar, es decir, desde el 19 de abril de 1995, hasta diciembre de 1995, que hacen un período de nueve (9) meses. (Cfr. f. 3 del expediente).

Aceptar que la Administración revoque libremente su actuación como lo ha hecho el Ministerio de Educación al dejar sin efecto el nombramiento del profesor **VILLALOBOS**, sería contradecir el principio de certeza jurídica del que gozan todos los actos administrativos hasta tanto, el órgano jurisdiccional, en nuestro caso, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronuncie acerca de

su ilegalidad o no.

Por consiguiente, al no ser procedente el nombramiento por concurso del profesor jubilado **VILLALOBOS**, el Ministerio de Educación debió contratarlo por un período de nueve meses, de acuerdo con el referido artículo segundo del Decreto Ejecutivo N° 382 de 4 de mayo de 1971, y no separarlo del cargo. Por tanto, prosperan los cargos de violación endilgados, y así procede declararlo.

En vista de que el apoderado judicial de la parte actora ha solicitado que además de declararse la ilegalidad del acto impugnado, se ordene el reintegro del profesor **VILLALOBOS** en su cátedra de Plomería en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, la Sala considera que no es dable acceder a dicha pretensión, en virtud de que su nombramiento era hasta finalizar el año escolar de 1995. (Cfr. f. 1 del expediente).

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARAN: QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Nota de 18 de mayo de 1995, suscrita por el Director de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento del profesor AZAEL BOLÍVAR VILLALOBOS, de la cátedra de Plomería en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, y que, consecuentemente, se le paguen todos los salarios caídos dejados de percibir desde el momento en que su nombramiento fue dejado sin efecto hasta finalizar el año escolar de 1995, conforme a lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 1995.

Notifíquese.

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

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA TROYANO, VISUETTI Y VILLALAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA DOLORES, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 33-94 DE 18 DE MAYO DE 1994, EMITIDA POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, TREINTA (30) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

la firma **Troyano, Visuetti y Villalaz**, en nombre y representación de **LA DOLORES, S. A.**, ha interpuesto demanda contenciosos administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula por ilegal la Resolución N° 33-94 de 18 de mayo de 1994, dictada por el Contralor de la República, el cual ha ordenado al Director General del Registro Público que se **abstenga de inscribir cualquier acto, medida o resolución que enajene, traspase o segregue**, entre otras, la Finca N° 48,088, inscrita al Tomo 1134, Folio 152; Finca N° 639, inscrita al Tomo 15, Folio 28; y Finca N° 490, inscrita al Tomo 12, Folio 95, propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano.

CONSIDERACIONES DE LA PARTE ACTORA

Considera el recurrente que el acto administrativo impugnado resulta violatorio de los artículos 1, 2, 11, 29, 55 literales f) y g), y 82, todos de la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República; los artículos 3, 23, 25 y 26 del Código Fiscal; y artículos 29 y 30 de la Ley 135 de 1943.