

Asociados, en representación de DISTRIBUIDORA IRAZU, S. A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 028-94 de 15 de julio de 1994, emitida por el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL DR. JOSÉ J. CEBALLOS, EN REPRESENTACIÓN DE DOMINGO SÁNCHEZ LEZCANO Y MARTHA GUERRA SERRANO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 2259 DE 25 DE AGOSTO DE 1993, DICTADA POR EL MINISTRO DE EDUCACIÓN. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMA, VEINTITRÉS (23) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Doctor JOSÉ J. CEBALLOS, en representación de DOMINGO SÁNCHEZ LEZCANO y MARTHA GUERRA SERRANO, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 2259 de 25 de agosto de 1993 dictada por el Ministro de Educación.

La parte actora sustenta su pretensión aduciendo básicamente que de acuerdo a normas constitucionales los educadores panameños decretaron huelgas parciales con el objetivo de que se les hiciera aumento salarial. Que dicha huelga fue precedida por una serie de acciones pacíficas que se iniciaron durante el período de vacaciones, y que el Ejecutivo no prestó la debida atención a sus demandas. Que posteriormente el Ministro de Educación suspendió temporalmente la entrega de cheques a los educadores que se mantienen en paro y autorizó entrega de los cheques de la segunda quincena sólo a aquellos que laboraron normalmente, no así a los que a su criterio no asistieron a dictar clases.

Adicionalmente señala el actor que la Resolución N° 2259 de 25 de agosto de 1993, dictada por el Ministerio de Educación ha violado los artículos 129, 131, 132, y 133 de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación y los artículos 6 y 18 del Decreto Ejecutivo N° 618 de 1952.

Posteriormente el Magistrado Sustanciador procedió a solicitarle informe de conducta al Ministro de Educación en lo concerniente a la demanda propuesta por los profesores SÁNCHEZ LEZCANO y GUERRA SERRANO, a lo que el precitado funcionario contestó, mediante Nota N° DNAJ 499 de 22 de octubre de 1993, aduciendo básicamente que la decisión de suspensión del pago de la quincena obedeció a que los gremios magisteriales anunciaron que se abstendrían de dictar clases en los respectivos Centros Educativos desde el día 17 de agosto de 1993, y que para el tiempo del pago de la quincena respectiva, los educadores sólo laboraron cuatro días, por lo que no se podía pagar el tiempo en que no habían prestado sus servicios. Que transcurrido 60 días, el paro se mantenía a la fecha de contestar este informe. Que el Ministro de Educación en su calidad de Representante de dicha institución es el garante de que los fondos asignados a su presupuesto sean invertidos en los proyectos y programas establecidos. Que además, la huelga en el servicio público de educación no es un derecho, dado que la misma no se encuentra regulada en la Ley. Que la Resolución 2259 del 25 de agosto de 1993, no contraviene ninguna disposición legal vigente, ya que el precitado Resuelto, ordena la retención de cheques para proceder el respectivo descuento, y que estos descuentos los están realizando los propios directores de colegios por las ausencias injustificadas.

De igual manera se le corrió traslado al Procurador de la Administración quien solicitó a este Tribunal que no accediera a lo solicitado por los demandantes.

Encontrándose el proceso en este estado los Magistrados de la Sala Tercera entran a analizar la presente controversia:

La controversia central de este proceso estriba en el hecho de que el Ministro de Educación, procedió a retener los cheques de los educadores, fundamentando esta acción en que los mismos no acudieron a sus labores educativas

en sus respectivos centros escolares por motivos de un paro ilegal decretado por los docentes en demandas de mejoras salariales.

Esta decisión tomada por la máxima autoridad del Ministerio de Educación, según los docentes viola preceptos legales claros estatuidos en la Ley 47 de 1946 y en el Decreto 681 de 20 de junio de 1952, ambos vigente actualmente.

Por lo explicado, la parte actora en este proceso de nulidad, solicita a este Tribunal declare nulo por ilegal la Resolución acusada, cuyo fundamento se encuentra en varias normas de procedimiento alusivas a las sanciones aplicables al personal del Ministerio de Educación, que incluye a maestros y profesores.

Las normas que se estiman conculcadas por la parte actora son los artículos 129, 131, 132 y 133 de la Ley 47 de 1946. También se consideran violados los artículos 6 y 18 del Decreto Ejecutivo 591 de 1952.

Los artículos 129, 131, 132 y 133 dicen así:

"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 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".

"Artículo 133. Toda sanción dispuesta en contra de un miembro del personal docente o administrativo del ramo de Educación será dictada por escrito en forma de resolución y deberá expresar claramente los motivos de ella, los fundamentos legales y su carácter específico. Tal resolución deberá ser comunicada al interesado por el funcionario que la dicta, por el órgano regular. Al interesado se le conceden veinticuatro (24) horas desde el momento de la notificación para que se apele, si lo desea, ante el superior respectivo. Contado desde la fecha de la notificación, el interesado dispone de ocho (8) días para sustentar su apelación.

Aquellos maestros que presten servicios en lugares apartados debe dársele ocho (8) días para que apelen de la resolución o quince días más para que aporte las pruebas de su defensa".

El concepto de la violación de los mencionados artículos, según el autor consisten en que el Ministro de Educación sancionó a todos los educadores en huelga sin realizar una investigación previa, sin llevar a cabo previamente un proceso con las formalidades legales y sin que se hubiera dictado una resolución recurrible mediante los medios de impugnación ordinarios.

En cuanto a los artículos 6 y 18 del Decreto Ejecutivo 591 de 1952, los mismos expresan lo siguiente:

"ARTÍCULO SEXTO. Toda ausencia injustificada será objeto de descuento, que se ordenará mediante resolución que expedirá el Director del plantel o la Inspección Provincial de Educación. Para ello se aplicarán por analogía los trámites establecidos en los artículos cuarto y quinto de este Decreto".

"DÉCIMO OCTAVO. Corresponderá al Director de Educación Primaria y al de Educación Secundaria, respectivamente, comunicar al Jefe del Departamento de Economía Escolar los descuentos que procedan, de acuerdo con las resoluciones que hayan sido dictadas al respecto".

Considera el demandante, al exponer el concepto de la violación de los mencionados artículos, que el Director del Plantel y el Director Provincial de Educación son los servidores públicos competentes para ordenar el descuento de los

educadores y no el Ministro de Educación. También sostiene el demandante, en su concepto de la violación, que son los Directores de Educación Primaria y de Educación Secundaria quienes deben comunicar los descuentos al Departamento de Economía Procesal y no el Ministro de Educación.

El Procurador de la Administración al contestar los cargos contra la resolución impugnada, se expreso de la siguiente manera:

"Con respecto a estas aseveraciones, esta Procuraduría es del siguiente criterio: El Ministro de Educación es el máximo representante legal de tal entidad ministerial por lo que puede adoptar todas aquellas medidas que estime necesarias que aseguren la continuidad del servicio educativo. Así el artículo 9 concordante con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación hacen alusión a aquella facultad de dirección organización y supervisión de las instituciones educativas que posee el Ministro. Los artículos que se comentan literalmente preceptúan:

"Artículo 9º. Corresponden al Ministerio de Educación la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República, con excepción de aquellas que la ley pongan al cuidado de otros Ministerios, e impulsar la cultura en todo el país en la forma más adecuada a los intereses nacionales'.

Artículo 17. Siempre que 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 Ministro de Educación y las dependencias del Ministerio'.

Por tanto, la providencia adoptada por el Ministro de Educación mediante la Resolución 2259 de 25 de agosto de 1993, es una medida que se da ante la inasistencia de los educadores a sus importantes labores docentes. Las normas aludidas como infringidas por el demandante hacen referencia a una situación particular e individual de queja contra un funcionario docente o administrativo, y la premisa sobre la cual se expide la Resolución impugnada es el paro que mantienen en el país los docentes, situación esta que difiere de aquella contemplada en la Ley Orgánica de Educación, por lo que la aludida infracción no se produce.

Aunado a lo anterior, el Presupuesto General del Estado (Decreto N° 1 de 2 de enero de 1993), documento a través del cual se reflejan los ingresos y egresos planificados para un año, se establece la cantidad asignada al Ministerio de Educación, comprendiéndose en esta a los administrativos y docentes por los servicios que se brinden. Los docentes de las escuelas primarias y secundarias del sector público han procedido a declarar un paro, actitud que se enmarca como la suspensión unilateral de un servicio vital para el desarrollo cultural de nuestro país por lo cual la retención de los cheques se debe al incumplimiento de sus obligaciones, toda vez que la percepción del salario es consecuencia de una prestación del servicio encomendado.

En lo que respecta a la violación de los artículos 6 y 18 del Decreto N° 591 de 1952, tal como se desprende de este cuerpo legal, las notificaciones que se tienen que realizar a el Director del Plantel, al Inspector Provincial de Educación o bien al Director de Educación Primaria o de Secundaria se realizará en los casos en que el personal docente no pueda desempeñar sus labores por causa de enfermedad, duelo u otras consecuencias. El Decreto en mención, desarrolla los artículos 153 y 154 que expresamente dice:

"Artículo 153. Los miembros del Personal Docente que se separen del servicio por enfermedad, duelo u otros casos urgentes comprobados, tendrán derecho en el año, a licencia hasta de quince (15) días con derecho a sueldo.

Cuando se trate de enfermedad personal debidamente comprobada, el miembro del Personal Docente tiene derecho a sueldo completo hasta por treinta (30) días consecutivos, descontando de aquí los días de licencia que haya tomado con anterioridad.

En ningún caso se concederá licencia por enfermedad con derecho a sueldo por más de treinta días en el año; pero el Órgano Ejecutivo

podrá conceder licencias por enfermedad sin derecho a sueldo, hasta por tres meses.

El Órgano Ejecutivo reglamentará el uso de estas licencias y el procedimiento para concederlas'.

"Artículo 154. Cuando la enfermedad del miembro del personal docente o administrativo del Ramo tenga una duración mayor de treinta (30) días consecutivos, durante el año escolar, el miembro del personal docente o administrativo se acogerá a las disposiciones del Seguro Social'.

En consecuencia, no compartimos el criterio externado por el demandante, ya que el Decreto N° 591 de 1952 está dirigido a una situación especial, y el paro decretado por los docentes del país en el sector público no guarda concordancia con los parámetros enunciados en los artículos 153 y 154 de la Ley Orgánica de Educación, por ende la norma que se ataca de ilegalidad no tiene la connotación que le atribuye el demandante".

Examinados los argumentos de las partes en conflicto en el presente caso, pasa la Corte a decidir la controversia legal.

El caso que estudiamos fue un hecho notorio en que los educadores de la República suspendieron sus labores desde el 17 de agosto de 1993 y que la mencionada huelga se prolongó por 62 días.

Es evidente entonces, que las disposiciones consideradas como violadas por los demandantes, que se refieren a casos individuales o particulares en que un educador se ve envuelto en las situaciones contempladas en dichos artículos, no son de aplicación para los casos de huelga por parte de los educadores.

Existe una omisión legislativa en el sentido de que no se ha regulado las restricciones especiales a que puede someterse el derecho a huelga en los servicios públicos de educación. Mientras esta ley no se dicte, rige el principio fundamental de derecho público de que los funcionarios sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente los autoriza (artículo 18 de la Constitución que establece el principio de la legalidad). Los educadores de la República son servidores públicos y por tanto sus actos tienen que realizarse única y exclusivamente conforme lo manda la ley y ésta dispone que no pueden ausentarse de sus trabajos sin causa justificada (artículo 797 del Código Administrativo), así como también son de aplicación los artículos 803, 808 y 811 del mismo Código así como el artículo 144 de la Ley 47 de 1946. Tales normas contienen implícitamente, las sanciones que las autoridades administrativas pueden adoptar en caso de abandono del puesto por parte de un servidor público, por lo que la actuación del Ministro de Educación tiene pleno respaldo jurídico.

Mientras no se regule el derecho de huelga de los servidores públicos de educación que no están comprendidos entre los que menciona el artículo 486 del Código de Trabajo, que establece qué servicios públicos pueden hacer uso del derecho de huelga, conforme al artículo 485 del mismo Código, que regula las limitaciones de la huelga en los servicios públicos, haciéndolo en estos casos más exigentes que en las huelga de las empresas privadas, tendrán los educadores del país que someterse a las regulaciones legales existentes, hasta tanto no se dicte la ley a que se refiere el artículo 65 de la Constitución Nacional, para los casos de huelga, que repetimos sólo están regulados en los artículos 485 y 486 del Código de Trabajo y en el que no están incluidos el servicio público de educación.

Por lo expuesto, la Sala Tercera, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 2259 de 25 de agosto de 1993, dictada por el Ministro de Educación.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) ANAIS DE GERNADO
Secretaria Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO