

DEMANDA interpuesta por el Dr. Carlos del Cid, en representación de DALLYS PINZON DE CEDEÑO, para que se declare ilegal el Decreto No. 175 de 29 de noviembre de 1968, dictado por el Instituto Panameño de Habilitación Especial y aprobado por el Ministerio de Educación, y se hagan otras declaraciones.

PONENTE: R. VALDES

CONTENIDO:

La Corte niega la demanda interpuesta.

En el ascenso de la recurrente al cargo de Directora del I.P.H.E., faltó el elemento esencial para que existiese el vínculo jurídico entre la administración y el empleado, esto es, el cargo creado previamente por la ley.

En la ley 53 de 20 de noviembre de 1959, reformada por la ley No. 27 de 30 de enero de 1961, que crea el I.P.H.E., no se contempla la existencia del cargo que ostentaba la demandante.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA).- Panamá, ocho de julio de mil novecientos setenta.

VISTOS:

El Dr. Carlos del Cid, en nombre y representación de la señora Dallys Pinzón de Cedeño, propuso demanda Contencioso Administrativa de plena jurisdicción para que la Sala, con audiencia del Procurador Auxiliar de la Nación, formule la declaración que solicita y que a continuación se transcribe:

"Se impetra en este recurso que se declare nulo por ilegal el Decreto No. 175 de 29 de Noviembre de 1968, por el cual se deja sin efecto el Decreto No. 123 de 4 de Diciembre a que la institución donde laboraba le pague y vigencia del Decreto No. 53 de 20 de Julio de 1965, que fue dictado por la Presidenta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, aprobado por el Ministro de Educación; que se restablezca a la profesora Dallys Pinzón de Cedeño al cargo de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial y que se le paguen los sueldos dejados de percibir desde la fecha en que fue separada hasta cuando se le restablezca en su posición oficial, o en defecto de la restitución de mi poderdante, se declare que tiene derecho a que la institución donde laboraba le pague y le siga pagando el sueldo que recibía como Directora General del Instituto Panameño de Enseñanza Especial en la posición que actualmente desempeña o sea como Inspectora de Educación de Enseñanza Especial de primera categoría".

Funda su acción en los siguientes hechos:

"Primero: Por medio del Decreto No. 53 de 20 de Julio de 1965, el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial nombró a mi representada, profesora Dallys Pinzón de Cedeño, en el cargo de Inspectora de Educación de Enseñanza Especial, de primera categoría, en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, quien además del diploma de maestra de primera enseñanza, posee el título universitario de profesora con especialización en Pedagogía. Tal nombramiento se hizo con la aprobación del Ministro de Educación como es de rigor en esa institución de enseñanza especial;

"Segundo: Por medio del Decreto No. 123 de 4 de Diciembre de 1967, el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial promovió o ascendió a la profesora Dallys Pinzón de Cedeño del cargo que se dice en el hecho primero anterior al de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, fundándose para tal promoción o ascenso en la capacidad y preparación especializada que posee la demandante adquiridas en numerosos cursos y seminarios tomados dentro y fuera del país;

"Tercero: Las funciones de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial las ejerció mi poderdante, profesora Dallys Pinzón de Cedeño hasta el día 30 de Noviembre de 1968 cuando por medio del Decreto No. 175 de 29 de Noviembre de 1968, dictado por la Presidenta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, con la aprobación del Ministro de Educación, se dejó "sin efecto el Decreto No. 123 de 4 de Diciembre de 1967, por el cual se asciende a Dallys Pinzón de Cedeño al cargo de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial" y se restableció "la vigencia del Decreto No. 53 de 20 de Julio de 1965 por el cual se nombra a Dallys Pinzón de Cedeño como Inspectora de Educación de Enseñanza Especial de primera categoría con título universitario de profesora con especialización en Pedagogía".

"Cuarto: Al dejar sin efecto el Decreto No. 175 mencionado en el hecho tercero anterior se eliminó el cargo de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial que desempeñaba la profesora Dallys Pinzón de Cedeño lo cual ha sido hecho de manera ilegal, pues, el patronato no tiene facultad para ello y al hacerlo no tomó en cuenta el derecho a la estabilidad que le confiere la ley al personal docente y administrativo del Ramo de Educación y por ende a la demandante.

Quinto: El sueldo de la profesora Dallys Pinzón de Cedeño era de seiscientos balboas

(B/. 600.00) al mes cuando se desempeñaba como Directora del mencionado Instituto y ahora como Inspectora de Educación de Enseñanza Especial en la misma institución percibe solamente la suma de doscientos ochenta y siete balboas con cincuenta centésimos (B/. 287.50) cada mes como remuneración".

En cuanto a las disposiciones legales infringidas y el concepto en que se dicen lo han sido, expone:

"1) Artículo 7o. de la Ley 27 de 30 de Enero de 1961, orgánica del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, que a la letra dice: "El Patronato será la máxima autoridad del Instituto y tendrá las siguientes funciones:

a) Dictar el reglamento interno del Instituto con la aprobación del Organismo Ejecutivo.

b) Dirigir y vigilar la Administración del Instituto.

c) Nombrar el Secretario Administrativo y a los Asesores Médicos.

d) Nombrar al Personal Docente y Administrativo del Instituto, con la aprobación del Ministerio de Educación.

e) Aprobar el presupuesto anual y autorizar cualquier gasto extraordinario.

f) Remitir mensualmente a la Contraloría los informes financieros del Instituto".

Como se puede apreciar, el legislador dotó al Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, de funciones amplísimas, con el fin de asegurarle el cumplimiento de sus altos propósitos como institución nueva en nuestro país. Pero, pese a esa elasticidad para su funcionamiento, de ninguna de las seis (6) funciones transcritas se desprende que dicho Patronato tiene facultad para eliminar empleos o cargos de los que ejercen sus dependientes o funcionarios. Si tal facultad o función no le ha sido adscrita o concedida de manera específica y determinada es claro que al ejercerla el Patronato lo ha hecho de manera ilegal con flagrante violación de la norma arriba transcrita, ya que se excedió al eliminar el cargo de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial en el que venía sirviendo mi mandante profesora Dallys Pinzón de Cedeño, invadiendo así dicha Institución un campo en el cual no se le ha otorgado competencia o jurisdicción. La disposición que se afirma infringida lo ha sido en concepto de indebida aplicación, toda vez que el Decreto No. 175 de 29 de Noviembre de 1968, pretende fundarse en el literal d) del artículo 5 (sic.) de la ley 27 de 30 de Enero de 1961.

2) Artículo 127 de la Ley 47 de 1946 subrogado por el artículo único de la ley 28 de Enero de 1962 que preceptúa: "Todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación inclusive quienes prestan servicio de portería, como los porteros, aseoadores, 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 dársele 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".

El artículo 198 de la ley 47 de 1946, faculta al Ministerio de Educación para fundar cursos o escuelas de enseñanza especializada con miras a que en ellos sean atendidos los estudiantes con deficiencias físicas o mentales. En desarrollo de tal autorización se fundó en 1951 el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial con el personal docente y administrativo capaz de llenar el cometido para el cual fue instituido. Por la naturaleza de la institución y por disponerlo así expresamente el artículo 25 del Reglamento Interno del Instituto Panameño de Habilitación Especial, aprobado por el Organismo Ejecutivo, "El Personal de este centro estará sujeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación. . ." y por lo tanto son aplicables a dicho personal las normas relativas a la estabilidad en el cargo, lo mismo que las atinentes al procedimiento en caso de ascenso, traslado, remoción por recompensa o sanción por falta cometida. La disposición de la Ley Orgánica de Educación, antes transcrita, asegura a los miembros del Personal Docente y Administrativo del Ramo de Educación, y como se deja dicho, al personal de igual ocupación adscrito al Instituto Panameño de Habilitación Especial, la permanencia o estabilidad en el cargo que desempeñan por todo el tiempo que duren su eficiencia y buena conducta.

No es permitido en el Ramo de Educación trasladar de un lugar a otro de una posición a otra, remover del cargo un empleado o funcionario amparado por la Ley Orgánica de Educación, ni mucho menos eliminar la posición o cargo, sin que exista causa justa o legal para ello y sin que se siga el procedimiento se-

ñalado para tal fin y con intervención de la autoridad "o corporación competente. Con la eliminación del cargo que venía desempeñando la profesora Dallys Pinzón de Cedeño se hizo tabla rasa del principio o derecho de estabilidad o permanencia en el cargo, causándole un grave perjuicio en su condición de profesional de la enseñanza y desde el punto de vista económico. La disposición que aquí se dice violada lo ha sido por infracción de su tenor literal y de manera directa por inaplicación".

La Presidenta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, en el informe que le fue solicitado, explica su conducta así:

"Licenciado
Ricardo Valdés
Magistrado Sustanciador
Corte Suprema de Justicia
Ciudad.

Honorable Magistrado:

Dentro del término concedido rindo el informe solicitado y que explica la conducta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, en relación con la demanda interpuesta por la señora Dallys Pinzón de Cedeño para que se declare ilegal el Decreto No. 175 de 29 de Noviembre de 1968, dictado por el Instituto Panameño de Habilitación Especial y aprobado por el Ministro de Educación.

1. Por Decreto No. 1 de 28 de Abril de 1961 el Patronato del I.P.H.E., con la aprobación del Ministerio de Educación, nombró a la señora Dallys P de Cedeño como "Inspectora Técnica de 3a. Categoría (Maestra)".

2. Por Decreto No. 53 de 20 de Julio de 1965 el Patronato del I.P.H.E., con la aprobación del Ministerio de Educación, nombró a la señora Dallys Pinzón de Cedeño como "Inspectora de Educación de Enseñanza Especial de 1a. Categoría con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional)".

3. Por Decreto No. 123 de 4 de Diciembre de 1967 el Patronato del I.P.H.E., con la aprobación del Ministerio de Educación, ascendió a la señora Dallys Pinzón de Cedeño "de Inspectora de Educación en Enseñanza Especial de 1a. Categoría con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional) en el Instituto Panameño de Habilitación Especial a **Directora General** del Instituto Panameño de Habilitación Especial, con un sueldo de B/. 600.00, por necesidades del servicio".

4. Por Decreto No. 175 de 29 de Noviembre de 1968 el Patronato del I.P.H.E., con la

aprobación del Ministerio de Educación, dejó sin efectos el Decreto No. 123 de 4 de Diciembre de 1967, por el cual se asciende a la señora Dallys Pinzón de Cedeño al cargo de Directora General del I.P.H.E.; eliminó el cargo de Directora General del I.P.H.E., "creado al margen de las disposiciones legales vigentes"; y restableció la vigencia del Decreto No. 53 de 20 de julio de 1965, por el cual se nombra a la señora Dallys Pinzón de Cedeño como Inspectora de Educación de Enseñanza Especial de 1a. Categoría con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional).

5. La anterior conducta tiene la explicación y fundamentación siguiente:

a) El ordinal 3 del artículo 118 de la Constitución Nacional dice que son funciones de la Asamblea Nacional "crear o suprimir empleos y determinar sus funciones, deberes, atribuciones, períodos y asignaciones".

b) El artículo 245 de la Constitución Nacional establece que "no habrá en la República cargo ni empleo que no tenga funciones detalladas en ley o Reglamento".

c) La ley No. 53 de 30 de Noviembre de 1951, reformada por la Ley No. 27 de 30 de Enero de 1961, que crea el I.P.H.E., crea solo los cargos de Asesores Médicos (arts. 4 y 5) Directores Técnicos (arts. 8 y 21) y un Secretario Administrativo (arts. 4 y 9), determinando sus funciones, atribuciones, períodos y requisitos, y delegando en el Patronato, la fijación de sus asignaciones o remuneraciones (arts. 4, 5, 8, 9 y 10). En cuanto al personal docente, dicha legislación se remite a la Ley Orgánica de Educación (art. 16).

d) Ninguna disposición legal, ni siquiera reglamentaria, crea en el I.P.H.E., el cargo de Directora General del I.P.H.E., ni le asigna funciones ni remuneración. Tal posición no cabe en una Institución compuesta por Escuelas Especializadas, "al frente de cada una de las cuales habrá un Director Técnico" (art. 2 de la Ley 53 de 1951), y que funciona "bajo la dirección de un patronato" (Art. 3 de la Ley 53 de 1951).

e) La Contraloría General de la República "ratifica lo expuesto cuando en el informe de Octubre de 1968, suscrito por los auditores Primitivo Cuevas y Víctor V. Vásquez, dice "al re-

visar las planillas de remuneración, pudimos observar las anomalías siguientes:

1. Se han efectuado nombramientos en distintos cargos que no fueron creados por Ley y que a continuación se enumeran:

Cargo: Director General, Sueldo B/. 600.00. De conformidad con disposiciones legales el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial no tiene facultad para crear cargos. . ."

(Página 1 y 2 del anexo al informe aludido).

- f) La Contraloría General de la República insiste en señalar estas anomalías en el informe de 30 de Enero de 1969 al exponer: "En este examen se pudo determinar graves irregularidades que se resumen en lo siguiente:

1. Creación de puestos en controversión a lo dispuesto en el artículo "de la Ley No. 36 del 31 de Diciembre de 1965 y nombramientos efectuados sin ceñirse a lo establecido en el artículo No. 25 del Reglamento Interno del Instituto".

- g) En el anexo de dicho informe de 30 de Enero de 1969, titulado "Recomendaciones", se dice:

1. Se debe efectuar un estudio sobre las necesidades de los puestos creados, y proceder a legalizar aquellos que son necesarios.

- h) El 15 de Noviembre de 1968 la Junta Provisional de Gobierno expidió el Decreto de Gabinete No. 46, en cuyo artículo 2 dispone:

"El artículo 4 de la Ley 53 de 1951, reformado por el artículo 3 de la Ley 27 de 1961, quedará así: Artículo 4. Todos los cargos del Instituto Panameño de Habilitación Especial serán creados por Ley. Corresponderá al Patronato hacer los nombramientos".

- i) En su sesión del 29 de Noviembre de 1968 el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial aprobó por unanimidad la eliminación del cargo de Directora General del I.P.H.E., por haber sido creado al margen de la Ley, y dispuso que la señora de Cedeño regresara a su antigua posición. Ese mismo día se dictó el Decreto No. 175 demandado.

- j) El Decreto de Gabinete No. 91 de 27 Diciembre de 1968, "por el cual se crean los cargos del Instituto Panameño de Habilitación Especial", no crea el cargo de Directora General del I.P.H.E."

Los anteriores hechos, expuestos sintéticamente y cronológicamente, ameritan los siguientes comentarios frente a la temeraria acción contencioso-administrativa interpuesta.

1. Queda definitivamente demostrado que el "cargo" de Directora General del I.P.H.E., no fue creado por Ley, que el Reglamento del I.P.H.E., ni ninguna otra disposición le asigna funciones ni remuneración a tal posición, que el nombramiento de la señora de Cedeño se hizo sin que mediara concurso de créditos y antecedentes, extremos este que vicia el nombramiento sin ninguna otra consideración.
2. Cómo, entonces, puede demandarse la restitución de la señora de Cedeño en un cargo que no existió legalmente? Cómo realizar tal restitución si el cargo ni existe por no haber sido creado en el Decreto de Gabinete No. 91 de 1968?
3. No es ético ni jurídico pedir, como lo hace la parte demandante, que, en defecto de la restitución, se declare que tiene derecho a que se le pague el sueldo que recibía como Directora General del Instituto en posición que actualmente ocupa como Inspectora de 1a. Categoría.
4. El Patronato del I.P.H.E., no ha eliminado ningún cargo. Se limitó a corregir una irregularidad en el caso que nos ocupa, ya que la posición de Directora General nunca fue creada legalmente.

Del Señor Magistrado, atentamente,
(fdo.) Berta T. de Arosemena
Presidenta del Patronato del
Instituto Panameño
de Habilitación Especial".

El Procurador Auxiliar de la Nación al recibir el traslado de la demanda se opuso a lo pedido por la demandante y en cuanto a los hechos de la misma lo contestó del modo que sigue:

"PRIMERO: Es cierto, según se desprende del párrafo 2 de la nota 179 de 31 de marzo de 1969, inserta a fojas 13.

"SEGUNDO: Es cierto que la Presidenta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial ascendió a la señora Dallys Pinzón de Cedeño de Inspectora de

Educación de Enseñanza Especial al cargo de Directora General del Instituto mencionado (ver fojas 9);

TERCERO: Es cierto, según se desprende del párrafo 3 de la nota 179 a fojas 13 y el certificado de folios 9 vta.

CUARTO: Esto no es un hecho es una alegación del recurrente, que no está ajustada a derecho.

QUINTO: Es cierto, según se desprende del párrafo 3 de la nota a fojas 13."

En relación a las disposiciones legales que se estiman infringidas dicho funcionario se refirió del modo que sigue:

"Considero que el informe de conducta es claro en la demostración de que no ha habido infracciones legales y por ello basta remitirse a él. Así vemos:

El recurrente considera violado en concepto de indebida aplicación el art 7o. de la Ley 27 de 30 de enero de 1961, Orgánica del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

En el informe de explicación de conducta la actual Presidenta del Patronato del Instituto expresa:

"1. Queda definitivamente demostrado que el "cargo" de Directora General del I.P.H.E., no fue creado por Ley; que el Reglamento del I.P.H.E., ni ninguna otra disposición le asigna funciones ni remuneración a tal posición"; que el nombramiento de la señora de Cedeño se hizo sin que mediara concurso de créditos y antecedentes, extremo este que vicia el nombramiento sin ninguna otra consideración". (fojas 16).

En otros términos si el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial eliminó un cargo que él mismo había creado, sin que mediase una Ley, está auto-subsanando un error.

Así en dicho informe la Presidenta del Patronato del Instituto de Habilitación Especial en el párrafo 4 expresa:

"4. El Patronato del I.P.H.E., no ha eliminado ningún cargo. Se limitó a corregir una irregularidad en el caso que nos ocupa, ya que la posición de Directora General nunca fue creada legalmente." (fojas 16).

Con respecto al artículo 127 de la Ley 47 de 1946, modificado por el artículo 41 de la Ley 12 de 1956 y subrogado, a su vez, por la Ley 28

de 29 de enero de 1962, que el recurrente considera violada por infracción de su tenor literal y por inaplicación en el mismo documento se expone:

"a) El ordinal 3 del artículo 118 de la Constitución Nacional dice que son funciones de la Asamblea Nacional "crear o suprimir empleos y determinar sus funciones, deberes, atribuciones, períodos y asignaciones".

b) El artículo 245 de la Constitución Nacional establece que "no habrá en la República cargo ni empleo que no tenga funciones detalladas en Ley o Reglamento".

c) La Ley No. 53 de 30 de Noviembre de 1951, reformada por la Ley No. 27 de 30 de enero de 1961, que crea el I.P.H.E., crea sólo los cargos de Asesores Médicos (arts. 4 y 5) Directores Técnicos (arts. 8 y 21) y un Secretario Administrativo (arts. 4 y 9), determinando sus funciones, atribuciones, períodos y requisitos y delegando en el Patronato, la fijación de sus asignaciones o remuneraciones (arts. 4, 5, 8, 9 y 10). En cuanto al personal docente, dicha legislación se remite a la Ley Orgánica de Educación (art. 16).

d) Ninguna disposición legal, ni siquiera reglamentaria, crea en el I.P.H.E., el cargo de Directora General del I.P.H.E. ni le asigna funciones ni remuneración. Tal posición no cabe en una institución compuesta por Escuelas Especializadas, "al frente de cada una de las cuales habrá un Director Técnico" (art. 2 de la Ley 53 de 1951), y que funcionen "bajo la dirección de un Patronato" (Art. 3 de la Ley 53 de 1951).

e) La Contraloría General de la República ratifica lo expuesto cuando en el informe de Octubre de 1968, suscrito por los auditores Primitivo Cuevas y Víctor V. Vásquez, dice "al revisar las planillas de remuneración, pudimos observar las anomalías siguientes:

1. Se han efectuado nombramientos en distintos cargos que no fueron creados por Ley y que a continuación se enumeran: Cargo: Director General Sueldo B/. 600.00. . .

De conformidad con disposiciones legales el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial no tiene facultad para crear cargos. . ." (Páginas 1 y 2 del anexo al informe aludido).

f) La Contraloría General de la República insiste en señalar éstas anomalías en el informe de 30 de Enero de 1969 al exponer: "En este examen se pudo determinar graves irregularidades que se resumen en lo siguiente:

1. Creación de puestos en contravención a lo dispuesto en el artículo "de la Ley No. 36 del 31 de Diciembre de 1965 y nombramientos efectuados sin ceñirse a lo establecido en el artículo No. 25 del Reglamento Interso del Instituto".

g) En el anexo de dicho informe de 30 de Enero de 1969, titulado "Recomendaciones", se dice: "1. Se debe efectuar un estudio sobre las necesidades de los puestos creados y proceder a legalizar aquellos que son necesarios.

h) El 15 de Noviembre de 1968 la Junta Provisional de Gobierno expidió el Decreto de Gabinete No. 46, en cuyo artículo 2 dispone: "El artículo 4 de la Ley 53 de 1951, reformado por el artículo 3 de la Ley 27 de 1961, quedará así: Artículo 4.- Todos los cargos del Instituto Panameño de Habilitación Especial serán creados por Ley. Corresponderá al Patronato hacer los nombramientos".

i) En su sesión del 29 de Noviembre de 1968 el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial aprobó por unanimidad la eliminación del cargo de Directora General del I.P.H.E., por haber sido creado al margen de la Ley, y dispuso que la señora de Cedeño regresara a su antigua posición. Ese mismo día se dictó el Decreto No. 175 demandado.

j) El Decreto de Gabinete No. 91 de 27 de Diciembre de 1968 "por el cual se crean los cargos del Instituto Panameño de Habilitación Especial, no crea el cargo de Directora General del I.P.H.E." (fojas 15 a 16).

Si el nombramiento que se hizo en la persona de la recurrente mediante el Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967 no se efectuó de conformidad con las disposiciones de la ley 47 de 1946 y disposiciones, no se puede invocar norma alguna de tal ley, porque la estabilidad consagrada en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, modificada por la Ley 12 de 1956 y la Ley 28 de 1962, respectivamente, es para aquellos profesionales de la enseñanza y demás personal en ella incluido, cuyo nombramiento se efectúa al tenor de dicha Ley.

Con respecto al artículo 198 de la Ley 47 de 1946 que la recurrente cita también como infringido, la situación es igual a la comentada del artículo 127".

Durante el período para practicar la prueba se produjeron las siguientes:

A.- Copia autenticada del Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967 y del Decreto 175 de 29 de noviembre de 1968, que a continuación se transcribe.

"La suscrita, Oficial de Personal del Instituto Panameño de Habilitación Especial, para atender solicitud escrita de la parte interesada,

CERTIFICA:

Que de conformidad con los Registros Oficiales que reposan en el Departamento de Personal: Mediante Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967, por el cual se hacen unos nombramientos en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, LA PRESIDENTA DEL PATRONATO DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL, en representación de éste y en uso de la facultad que le confiere el inciso "d" del Artículo 5o. de la Ley 27 de 30 de enero de 1961 y con la aprobación del Ministerio de Educación, DECRETA; ARTICULO PRIMERO: Ascíendase a DALLYS PINZON DE CEDEÑO, de Inspectora de Educación de Enseñanza Especial de 1a. Categoría con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional) en el Instituto Panameño de Habilitación Especial a DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL, con un sueldo de B/. 600.00. Déjese sin efecto el nombramiento hecho a DALLYS PINZON DE CEDEÑO en el Decreto No. 53 de 20 de julio de 1965. ARTICULO SEGUNDO: Para los efectos fiscales este nombramiento rige a partir del día en que tome posesión la interesada. Dado en la ciudad de Panamá a los 4 días del mes de diciembre (sic.) de 1967. COMUNIQUESE, CUMPLASE Y REGISTRESE. PETITA SAA DE ROBLES, Presidenta del Patronato, Aprobado: DIOGENES AROSEMENA, Ministro de Educación. Mediante Decreto No. 175 de 29 de noviembre de 1968, por el cual se deja sin efecto el Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967, se elimina un cargo y se restablece la vigencia del Decreto No. 53 de 20 de julio de 1965. LA PRESIDENTA DEL PATRONATO DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL, debidamente autorizada por decisión del Patronato de 29 de noviembre de 1968, en uso de la facultad que confiere el literal d) del artículo 5o. de la Ley 27 de 30 de enero de 1961 y con la aprobación del Ministerio de Educación, DECRETA: ARTICULO PRIMERO: Déjese sin efectos el Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967, por el cual se asciende a Dallys Pinzón de Cedeño al cargo de Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

ARTICULO SEGUNDO: Elimínase el cargo de Directora General del Instituto Panameño

de Habilitación Especial, creado al margen de las disposiciones legales vigentes. **ARTICULO TERCERO:** Restablécese la vigencia del Decreto No. 53 de 30 de julio de 1965, por el cual se nombra a Dallys Pinzón de Cedeño como inspectora de Educación de Enseñanza Especial de 1a. Categoría con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía. **ARTICULO CUARTO:** Este Decreto regirá a partir del 1o. de diciembre de 1968. **COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.** Dado en la ciudad de Panamá, a los veintinueve días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho. **BERTA T. DE AROSEMENA,** Presidenta del Patronato. Aprobado: **ROGER DECEREGA,** Ministro de Educación.

Dado en la ciudad de Panamá, a los treinta y un días del mes de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

Atentamente,

(fdo.) **BERTA T. DE AROSEMENA**
Presidenta del Patronato del
Instituto Panameño de
Habilitación Especial.

B. Certificado expedido por el Ministro de Educación en donde consta:

"Señor
Licdo. Carlos V. Chang,
Secretario de la Sala Tercera
de la Corte Suprema de Justicia
Presente.

Señor Secretario:

En contestación a su atenta Nota No. 283, de 15 de septiembre actual tengo a bien remitir a Ud. la siguiente certificación, en relación con la demanda interpuesta por la Profesora Dallys Pinzón de Cedeño, mediante apoderado legal, para que se declare ilegal el Decreto No. 175, de 29 de noviembre de 1968, dictado por el Instituto Panameño de Habilitación Especial, que dice:

1. La señora Dallys Pinzón de Cedeño obtuvo título de maestra de enseñanza primaria, en la Escuela Nacional de Santiago de Veraguas, en febrero de 1946. Este título aparece registrado en la Secretaría General del Ministerio de Educación, bajo el número 6205, Libro 45, folio 20.

La señora Dallys Pinzón de Cedeño obtuvo título de Profesora de Pedagogía de la Universidad Nacional de Panamá, en febrero de 1965. Este título aparece registrado bajo el número 37394, en la Secretaría General el día 10 de mayo de 1965.

2. La Profesora Dallys Pinzón de Cedeño, realizó estudios de especialización en Méjico,

durante el año escolar de 1960 a 1961, para ello obtuvo licencia con sueldo por seis meses; y seis meses con medio sueldo. La autorización fue ordenada por Resuelto No. 79, de 12 de Mayo de 1960, del Ministerio de la Presidencia".

C. Certificación expedido por la Directora de Personal del I.P.H.E., que expresa:

A QUIEN CONCIERNE:
LA SUSCRITA,
DIRECTORA DE PERSONAL
DEL INSTITUTO PANAMEÑO
DE HABILITACION ESPECIAL
A SOLICITUD DE LA PARTE INTERESADA.

C E R T I F I C A :

Que según la Hoja de Servicios que reposa en la Dirección de Personal del Instituto Panameño de Habilitación Especial, consta la siguiente Documentación de la Profesora DALLYS P DE CEDEÑO, correspondiente a Cursos de Especialización:

1. Certificado del Curso de Entrenamiento Teórico y Práctico en la Enseñanza de Niños Retardados Mentales, Autorizado por el Ministerio de Educación de Panamá, del 16 de Junio de 1955.
2. Créditos de Especialización en Deficientes Mentales, Inadaptados y Menores Infractores, durante el año lectivo de 1969 en la Escuela Normal de Especialización, México.
3. Certificado de Asistencia a los Cursos dictados por el Instituto Oral Modelo, del 12 al 30 de junio de 1967, sobre:
 - a. Educación del Niño Sordo a Nivel Pre-Escolar y b. Educación del Niño Sordo a Nivel Primario.

Dada en la ciudad de Panamá, el día 2 de octubre de mil novecientos sesenta y nueve.

(fdo. Prof. Gilda M. de Ciniglio
Directora de Personal
del I.P.H.E.)"

D. Certificación emitida por el Director de Contabilidad del I.P.H.E., que dice:

"El suscrito Director del Departamento de Contabilidad del Instituto Panameño de Habilitación Especial, Certifica, que a la Señora Dallys P. de Cedeño, se le ha pagado las siguientes cantidades como Sueldo Base:

En julio de 1965 hasta marzo de 1966, se le pagó la cantidad de B/.262.50 como sueldo Base y con la posición de inspectora de Educación de Enseñanza Especial de 1a. Categoría, con Título Universitario de Profesora con

Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional).

En abril de 1966 hasta diciembre 13 de 1967 se le pagó B/. 287.50, con la posición de Inspectora de Enseñanza Especial de 1a. Categoría, con Título Universitario de Profesora con Especialización en Pedagogía (Orientadora Nacional).

Del 14 de Diciembre de 1967 hasta Noviembre de 1968 se le pagó como sueldo base la cantidad de B/. 602.00, con la posición de Directora General.

Atentamente,

Víctor M. Rodríguez
Director de Contabilidad."

Surtidos los trámites procesales este negocio se encuentra pendiente de decisión, a lo cual se pasa mediante las siguientes consideraciones.

En el informe rendido por la Presidenta del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial se encuentra justificado ampliamente la conducta que adoptó esa institución, con la aprobación del Ministerio de Educación, al dictar el Decreto No. 175 del 29 de noviembre de 1968 acusado de ilegal por la demandante. Así mismo, esta Sala comparte el punto de vista que al respecto expresa el Procurador Auxiliar de la Nación, y, además, agrega las siguientes:-

En nuestro ordenamiento jurídico, para poder nombrar a una persona como empleado o funcionario público, es necesario que el cargo para el cual se designe, se encuentre instituido previamente, es decir, haya sido creado por Ley, según lo prescribe el artículo 245 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, se debe tener presente que la facultad para crear o suprimir empleo así como para determinar sus funciones, deberes, atribuciones, períodos y asignaciones le compete al legislador, conforme lo estatuye el ordinal 3o. del artículo 118 de nuestra Carta Magna o, de acuerdo con doctrina constitucional sentada por el Pleno de la Corte Suprema, en **sentencia de fecha 21 de noviembre de 1967,*** se reconoce también dicha facultad a las entidades autónomas, semi-autónomas, o cualquier organismo centralizado, ya sea interministerial o de otra naturaleza, previsto en el numeral 25 del precepto constitucional citado, cuando la Ley Orgánica de tales instituciones así lo autorizan. Verbigracia, la Ley 11 de 1956 del Banco Nacional, Ley 87 de 1960 de la Caja de Ahorros y las Leyes Orgánicas de instituciones como la Universidad Nacional, la Caja de Seguro Social, etc.

En el caso que nos ocupa, el Decreto de Gabi-

nete No. 46 de 15 de noviembre de 1968, dispone en forma clara y terminante en su artículo 2o., mediante el cual se reformó el artículo 3o. de la Ley 27 de 1961, lo siguiente: "todos los cargos del Instituto Panameño de Habilitación Especial serán creados por Ley. Corresponderá al Patronato hacer los nombramientos". Y las leyes anteriores que han regulado a dicha institución, en ningún momento le atribuyeron al Patronato la potestad de crear o suprimir empleos, ni en esas leyes aparece el cargo de Directora Genral del Instituto en cuestión.

De ahí que cuando en el Decreto No. 123 de 4 de diciembre de 1967 el Patronato del I.P.H.E., con la aprobación del Ministerio de Educación de turno, ascendió a la señora Dallys Pinzón de Cedeño al cargo de Directora General del Instituto mencionado con un sueldo de B/. 600.00 mensuales, por necesidades de servicio, faltó el elemento formal esencial para que existiese el vínculo jurídico entre la administración y el empleado, esto es, el cargo creado por ley, requisito sin el cual no pueden lícitamente tener aplicación las normas relativas a la estabilidad, ascenso y su correspondiente remuneración, ni siquiera en el caso de que la empleada actúe de buena fé o que se haga por "necesidades de servicio".

De lo expresado se sigue que, el Patronato del I.P.H.E., al dictar el Decreto No. 175 de 29 de noviembre de 1968, con la aprobación del Ministerio de Educación, mediante el cual revocó el Decreto No. 123, antes mencionado, restituyendo a la señora de Cedeño al cargo del cual era titular, sólo obró en razón del interés público al cual se subordinan los derechos y obligaciones que la ley consagra a favor de los empleados y funcionarios del Estado, y, en modo alguno se violaron las disposiciones que se citan en la demanda como pretende la demandante.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA la demanda interpuesta por el Dr. Carlos del Cid, en representación de la señora Dallys Pinzón de Cedeño, para que se declare nulo por ilegal el Decreto No. 175 de 29 de diciembre de 1968, dictado por Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, con la aprobación del Ministerio de Educación y se hagan otras declaraciones.

Cópiese y notifíquese.

(fdo.)| **Ricardo Valdés**, (fdo.) **Juan Materno Vásquez**, (fdo.) **Pedro Moreno C.**, (fdo.) **José M. Anguizola**, (fdo.) **Jaime O. de León**, (fdo.) **Carlos V. Chang**, Secretario.

Demanda interpuesta por el Lic. Carlos Pérez Castrellón (PROCURADOR AUXILIAR DE LA NACIÓN), en representación del ORGANO EJECUTIVO.

(*) Ver Repertorio Jurídico No. 11, de 21 de noviembre de 1967, Año VII, p. 262.