

SALA 3a.

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: GERMAN LOPEZ

Demanda interpuesta por el Lic. Julio F. Barba G., en representación de Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez H., Raquel Shepherd, para que se declare ilegal el Decreto No. 459 de 5 de octubre de 1960, dictado por el Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, en cuanto declara insubsistentes sus nombramientos.

--La Sala es de opinión que, de conformidad con la Ley orgánica de Educación, los empleados al servicio de la Imprenta Nacional, por no cumplir con las exigencias a que están sometidos los trabajadores de la enseñanza, no gozan de la estabilidad consagrada en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, y por tanto, para su remoción del puesto no es necesario o indispensable levantar un expediente de cargos en la forma que señalan los artículos 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137 de la Ley 47 mencionada.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, veintiuno de junio de mil novecientos sesenta y uno.

## VISTOS:

El licenciado Julio F. Barba G., en representación de los señores Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez H. y Raquel E. Shepherd ha interpuesto recurso contencioso de plena jurisdicción para que la Corte, en Sala de lo Contencioso Administrativo, haga las siguientes declaraciones:

"Primero: Que es ilegal el Decreto Ejecutivo No. 459 de 5 de Octubre de 1960, expedido por intermedio del Ministro de Educación, en cuanto declara insubsistentes los nombramientos de RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD, como oficial mayor de la. Categoría y Oficiales de la. Categoría en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional, respectivamente.

"Segundo: Que RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. Y RAQUEL E. SHEPHERD tienen derecho a continuar en sus cargos mientras no incurran en alguno de los motivos que según la Ley 47 de 1946 aparece su separación del Ramo de Educación.

"Tercero: Que el Ministerio de Educación está obli-

gadó a pagarle a RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD los sueldos que hayan dejado y dejen de percibir desde el 5 de Octubre de 1960, fecha en la cual fueron destituidos, hasta que sean reintegrados a sus puestos en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional".

Sirven de fundamento al recurso los siguientes Hechos: "1o.) RUFINO ECHEVERRIA, desde el 27 de Octubre de 1953; JULIA I. RODRIGUEZ H., desde el 1o. de Enero de 1957 y Raquel E. Shepherd, desde el 23 de abril de 1952, comenzaron a prestar servicios como empleados administrativos del Ramo de Educación en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional como revelan sus correspondientes Hojas de Servicio que se acompañan y las cuales se expidieron de conformidad con lo que dispone el artículo 147 de la Ley 47 de 1946.

"2o.- La Imprenta Nacional es una dependencia del Ministerio de Educación por mandato expreso del artículo 225 de la Ley 47 de 1946.

"3o.- RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD satisfacen con el requisito de idoneidad que exige el artículo 13 de la Ley 23 de 1958 para ocupar cargos administrativos en el Ramo de Educación y sus dependencias, pues tienen registrados, en ese Ministerio sus respectivos títulos profesionales como consta en sus Hojas de Servicio.

"4o.- Mis representados no sólo han demostrado capacidad en el desempeño de sus funciones sino que han observado buena conducta. A pesar de ello, el Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el Decreto No. 459 de 5 de 1960, los destituyó de sus puestos sin haberles instruido el pliego de cargos que exige, como requisito procesal indispensable, el artículo 131 de la Ley 47 de 1946 para poder removerlos de sus posiciones.

"5o.- Como miembros del personal administrativo del Ramo de Educación, RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD, durante todo el tiempo que durara su eficiencia y buen comportamiento, estaban protegidos por la inmovilidad que en favor de todos los empleados de ese Ministerio estatuye el artículo 127 de la Ley Orgánica de Educación.

Como disposiciones legales infringidas se mencionan las siguientes": el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, modificado por el 28 de la Ley 23 de 20 de enero de 1958, en armonía con los artículos 15, 225 y 228 de la misma excerta y los artículos 9o. y 10 del Código Civil; el artículo 131 de la citada Ley 47, en concordancia con los artículos 132 y 133 del mismo cuerpo legal", y "los incisos (c) y (d) del artículo 5o. del Decreto No. 539 de 29

de septiembre de 1951, cuya vigencia fue restablecida por el Decreto No. 618 de 9 de abril de 1952.

El Ministro de Educación al explicar la conducta del Organó Ejecutivo se expresa de la siguiente manera:

"Los señores Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez y Raquel E. Shepherd fueron destituidos sin observar las formalidades de la Ley Orgánica de Educación por estimarse que el personal de la Imprenta Nacional no está amparado por la inamovilidad establecida en el artículo 127 de dicha ley.

"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por sentencia de 14 de noviembre de 1952, ha establecido claramente que el personal de la Imprenta Nacional no puede estar de ningún modo amparado por la disposición mencionada ya que la Imprenta Nacional es una "simple dependencia" del ramo de Educación que no puede considerarse en las mismas condiciones de los departamentos del ramo que obedecen en forma determinante a un imperativo esencial en el funcionamiento y vida de nuestra enseñanza nacional.

"El fallo referido se ha mantenido incólume y ha sido acatado hasta por algunos de los que hoy claman por una estabilidad que no se invocó al momento de despedir a quienes ellos reemplazaron.

"La reforma posterior del artículo 127 de la Ley Orgánica por la Ley 23 de 1958, que extendió la inmovilidad "inclusive a quienes presten servicios de portería", no altera en forma alguna la situación de la Imprenta Nacional, por lo que no puede decirse que se invalide la tesis jurídica de este precedente para la solución del presente caso. Asimismo, una investigación del origen de esta reforma indicará que lo que con ella se pretendió fue incorporar a las porteras del ramo de Educación al régimen de inamovilidad.

"Debe hacerse notar que tanto el artículo 242 letra "1" de la Constitución Nacional que establece para los "trabajadores de la enseñanza" un régimen jurídico especial, la llamada "carrera educativa", como el artículo 127 de la Ley Orgánica, hablan de "ramo" de Educación, noción substancial que atiende a la actividad y no hablan de "Ministerio", noción formal que atiende simplemente a la organización administrativa.

"La intención de la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica ha sido la de someter a un régimen jurídico especial de selección o inamovilidad,

no a todos aquellos que en alguna forma dependan formalmente del Ministerio de Educación, sino a aquellos que realizan sustancialmente la labor de la enseñanza, o coadyuvan en forma directa a ella, no importa la categoría de la posición desempeñada, sea ésta la de Director de un plantel o la de portera de una escuela donde asistan a aprender a leer los párvulos, o la de estenógrafo que transcribe las circulares que el Director de Educación Secundaria envía a los maestros de su jurisdicción. Cabe a este respecto destacar que la Imprenta Nacional no tiene ninguna función de enseñanza, que su vínculo con ésta es virtualmente inexistente, ya que, como lo dice el precedente de lo contencioso, es una simple dependencia que ha podido por eso estar adscrita durante el curso de su existencia a distintos Ministerios. Nótese en este orden de ideas que si por un lado la Imprenta Nacional confecciona textos escolares, por el otro imprime, para servicio del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los formularios del impuesto sobre la renta, para la Corte Suprema de Justicia, los registros Judiciales y, en fin, para toda la organización estatal, la Gaceta Judicial.

"Por otra parte, el personal de la Imprenta Nacional no está sujeto a un procedimiento riguroso de selección, como es establecido para los maestros, inspectores y directores de escuela primaria, profesores, directores, supervisores de escuela secundaria. El Diploma de escuela secundaria exigido por el artículo 13 de la Ley 23 de 1958 no es suficiente para determinar la competencia y la moralidad del empleado, base necesaria para otorgarle inamovilidad".

El Procurador Auxiliar al evacuar el traslado que se le dió, se opone a que se hagan las declaraciones pedidas y para ello argumenta así en parte de su vista:

"No estoy de acuerdo de que el acto acusado sea violatorio de las disposiciones señaladas por los recurrentes con las numerosas citas del artículo de la Ley Orgánica de Educación, entre las cuales se destaca para los efectos de estructurar esta contestación, el artículo 28 de la Ley No. 23 de 30 de Enero de 1958, que reforma el primer inciso del artículo 41 de la Ley No. 12 de 1956, que reformó a su vez el primer inciso del artículo 127 de la Ley 47 de 1946.

"El apoderado de los recurrentes considera infringida esta disposición legal, partiendo del supuesto de que el señor RUFINO ECHEVERRÍA, así como las señoritas JULIA I. RODRIGUEZ y RAQUEL E. SHEPHERD, "eran empleados administrativos del ramo de Educación en la sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional"; deja entrever además, que su despido es contrario a lo preceptuado en el último aparte del primer inciso del artículo citado que expresa: "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". Lo que indica en forma clara que en la mente del Legislador, al dictar esta medida, cimentada sobre los principios de la función pública asentada sobre la estructura social de la nación, en forma de grados, y el ético, privaba la idea de que la inamovilidad concedida, sometida a estas exigencias, era directamente aplicable al personal docente y administrativo, considerado propiamente tal, "cuando se trate de maestro o profesor". Juicio que se mantiene inalterable a través de todas las reformas sufridas por el artículo comentado, de lo que se infiere, por parecer lógico, que es necesario interpretar el contenido de este artículo, en forma que armonice con los demás y con los fines para los cuales se dictó la Ley Orgánica de Educación, ya que sería errónea desatender su claro tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, haciendo extensivas disposiciones que deben referirse al personal docente y administrativo del Ramo de Educación propiamente dicho y no a todos los empleados que, tan sólo por circunstancias muy especiales de organización administrativa de carácter general, forma parte del elenco administrativo de departamentos gubernamentales adscritos, dependientes o "incorporados" al Ministerio de Educación, pero que debido a las funciones que desempeñan no hay porqué exigirles idoneidad y comportamiento que debe acreditar todo miembro escalafonado del ramo de educación".

Agotada la tramitación del recurso, para resolverlo se adelantan las siguientes consideraciones:

La Sala es de opinión que "de conformidad con la Ley Orgánica de Educación, los empleados al servicio de la Imprenta Nacional, por no cumplir con las exigencias a que están sometidos los trabajadores de la enseñanza, no gozan de la estabilidad consagrada en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946 y, por tanto, para su remoción del puesto no es necesario o indispensable levantar un expediente de cargos en la forma que señalan los artículos 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136 y 137 de la ley mencionada como sostiene el recurrente.

Un ligero estudio de las leyes que se relacionan con la estabilidad en el Ministerio de Educación convencerá del fundamento de ese aserto.

La primera disposición que se dictó para garantizar la estabilidad en el ramo, sólo abarcaba el "personal docente y administrativo de las escuelas primarias de la República", según lo estatuye el artículo 100 de la Ley 89 de 1941. En ella no se incluyó el personal administrativo ni docente de la enseñanza secundaria.

La misma Ley 89, en sus artículos 72, 73 y 74, determina que "la Imprenta Nacional estará bajo la dependencia del Ministerio de Educación el cual la organizará por medio de

Decretos o Resueltos", que "los empleados permanentes para la marcha eficiente de la imprenta Nacional serán de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo", y que "en la Imprenta Nacional se efectuarán solamente trabajos oficiales, los cuales serán ordenados por los diferentes Ministerios".

No obstante que en el artículo 72 se dispone que la Imprenta Nacional "estará bajo la dependencia del Ministerio de Educación" en el artículo 93 de la misma ley, posterior, al enumerar las dependencias de ese Ministerio, no se incluye entre ellas ese organismo.

La Ley 47 de 1946 que está en vigencia, en su artículo 127 concede el beneficio de la estabilidad a "todo miembro del personal docente y administrativo del Ramo de Educación". Dice así:

"Artículo 127: Todo miembro del personal docente y administrativo del Ramo de Educación que haya sido nombrado o que posteriormente se nombre, de acuerdo con las disposiciones prescritas en esta Ley, continuarán prestando servicios 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 sin previo aviso sino por ascenso en concepto de recompensa o como sanción por falta cometida de acuerdo con las disposiciones que en esta Ley se establecen. Tampoco podrán ser removidos sino mediante el proceso establecido en esta Ley".

Ese artículo fue modificado por el 28 de la Ley 23 de 30 de enero de 1958, que reza:

Artículo 28.- "El primer inciso del artículo 127 de la Ley 47 de 1946, reformado por el artículo 41 de la Ley 12 de 1956, quedará así:

"Todo miembro del personal docente administrativo del Ramo de Educación, inclusive quienes prestan servicio de portera, que haya sido nombrado o que posteriormente se nombre, de acuerdo con las disposiciones presentes en 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 párrafo de este artículo, o como sanción por falta cometida, de acuerdo con las disposiciones que en otra ley se establezcan".

Como se ve, en todas esas disposiciones se consagra el principio de la estabilidad al "personal del Ramo de Educación", y sólo "a los empleados del Ramo de Educación" comprende la prohibición a que se refiere el segundo inciso del ar-



tículo 127 reformado por la Ley 12 de 1956. Obsérvese que cuando se trata de los beneficios que la ley brinda a los trabajadores de la enseñanza, no se dice "personal del Ministerio" ni "empleados del Ministerio", caso en el cual sí se comprendería a todos los que se encuentran bajo su dependencia.

La reforma del inciso primero del Artículo 127, que consiste en intercalar la frase "inclusive quienes prestan servicio de portería", obedeció al clamoroso reclamo de las porterías de las escuelas primarias y secundarias, para que también se les garantizará su estabilidad como se hace con profesores y maestros.

Esa medida no desvirtúa el propósito del legislador de favorecer tan sólo al personal del ramo de educación, pues sabido es que las porterías de las escuelas primarias y secundarias por razón de su oficio, están estrechamente vinculadas al ramo, pues a ellas corresponde la vigilancia de los alumnos tanto en el plantel como fuera de él y la de llevar a los padres de familia citaciones y razones relacionadas con el aprovechamiento y comportamiento de sus hijos en la escuela.

Por otra parte, el legislador claramente demuestra su intención de decretar la estabilidad solamente al "personal docente y administrativos de los planteles oficiales de la República", cuando en el artículo 137 de la Ley 47 de 1946 dispone que el Organó Ejecutivo decretará cuáles son las faltas de ese personal docente y administrativo, "que deben ser sancionadas con reprobaciones o multas y cuáles las que por su gravedad exigen la pena de traslado, suspensión o destitución". Y con base en el Decreto de sanciones, dictado en cumplimiento de ese artículo, se instaura la investigación a que se refieren los artículos 129 a 142 de la Ley 47 citada.

Si el Organó Ejecutivo solamente ha decretado cuáles son las faltas del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de la República, ese personal es al que no se puede separar sin que previamente se le formulen los cargos para aplicarle esas sanciones. A los empleados de la Imprenta Nacional no se le han fijado sanciones y, por tanto, el procedimiento para separarlos de sus cargos no está sujeto a limitación.

Y no se le han señalado sanciones porque las funciones de la Imprenta no tienen vinculación con las de la educación: en ella no se procura enseñar a ningún alumno las ramas de la imprenta ni de encuadernación, ni sus empleados están sujetos al examen permanente de los Inspectores de Educación, ni su Director remite mensualmente los informes diarios de la conducta y actuación de sus subalternos, como están obligados a hacerlo los Directores de las Escuelas Primarias y Secundarias del Estado en toda la República.

Si como se deja analizado los empleados al servicio de la Imprenta Nacional por no formar parte del ramo de educación no gozan de estabilidad, el Decreto No. 459 de 5 de oc-

tubre de 1960 expedido por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, por el cual se declaran insubsistentes los nombramientos de Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez H. y Raquel E. Shepherd, de los cargos que desempeñaban en dicha Imprenta, no ha violado ninguna de las disposiciones de la Ley 47 de 1946, 33 de 1946 y 23 de 1958, orgánicas de educación, que invoca el recurrente, y, por tanto no procede hacer las declaraciones pedidas.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA el recurso contencioso administrativo interpuesto por el licenciado Julio F. Barba G., como apoderado Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez H. y Raquel H. Shepherd, para que se declare ilegal el Decreto No. 459 de 5 de octubre de 1960, expedido por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, por medio del cual se declaran insubsistentes los nombramientos hecho en dichos señores como Oficial Mayor de la Categoría y Oficiales de la Categoría de la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional, respectivamente.

Cópiese y notifíquese.

(Fdos.) Germán López.- Luis Morales Herrera.- M. A. Díaz E.- Carlos Guevara.- Demetrio A. Porras.- Carlos V. Chang, Secretario.



SALA 3a.

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GERMAN LOPEZ

No comparto en ninguno de sus aspectos la sentencia anterior. La tesis que en ella se sustenta está en franca pugna con la que sostuve en el proyecto que redacté como Magistrado Sustanciador. Ese proyecto fué desechado por el resto de la Sala. Puesto en el trance de salvar mi voto, dejo como tal el proyecto aludido, que dice así:

El Licenciado Julio Florencio Barba Gutiérrez, como apoderado de Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez y Raquel E. Shepherd, presentó el día cinco del mes de diciembre de mil novecientos sesenta demanda de plena jurisdicción con el objeto de obtener las siguientes declaraciones:

"Primero: Que es ilegal el decreto Ejecutivo No. 459 de 5 de Octubre de 1960, expedido por intermedio del Ministerio de Educación, en cuanto declara insub-sistentes los nombramientos de RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SCHEPHERD, como Oficial Mayor de la. Categoría y Oficiales de la. Categoría en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional, respectivamente.

"Segundo: Que RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD tienen derecho a continuar en sus cargos mientras no incurran en alguno de los motivos que según la Ley 47 de 1946 apareje su separación del Ramo de Educación.

"Tercero: Que el Ministerio de Educación está obligado a pagarle a RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD los sueldos que hayan dejado y dejen de percibir desde el 5 de octubre de 1960, fecha en la cual fueron destituidos, hasta que sean reingresados a sus puestos en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional".

Los hechos y omisiones presentados por el abogado Barba Gutiérrez como fundamento de la acción son los siguientes:

"1o.) RUFINO ECHEVERRIA, desde el 27 de octubre de 1953; JULIA I. RODRIGUEZ H., desde el 10. de Enero de 1957 y RAQUEL E. SHEPHERD, desde el 23 de Abril de 1952, comenzaron a prestar servicios como empleados administrativos del Ramo de Educación en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional como revelan sus correspondientes Hojas de Servicio que se acompañan y las cuales se expidieron de conformidad con lo que dispone el artículo 147 de la Ley 47 de 1946.

"2o.) La Imprenta Nacional es una dependencia del Ministerio de Educación por mandato expreso del artículo

225 de la Ley 47 de 1946.

"30.) RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD satisfacen el requisito de idoneidad que exige el artículo 13 de la Ley 23 de 1958 para ocupar cargos administrativos en el Ramo de Educación y sus dependencias, pues tienen registrados en ese Ministerio sus respectivos títulos profesionales como consta en sus Hojas de Servicio.

"40.) Mis representados no sólo han demostrado capacidad en el desempeño de sus funciones sino que han observado buena conducta. A pesar de ello, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el Decreto No. 459 de 5 de 1960, los destituyó de sus puestos sin haberles instruido el pliego de cargos que exige, como requisito procesal indispensable, el artículo 131 de la Ley 47 de 1946 para poder removerlos de sus posiciones.

"50.) Como miembros del personal administrativo del Ramo de Educación, RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAAUEL E. SHEPHERD, durante todo el tiempo que durara su eficiencia y buen comportamiento, estaban protegidos por la inamovilidad que en favor de todos los empleados de ese Ministerio estatuye el artículo 127 de la Ley Orgánica de Educación".

El juicio está sólo pendiente de sentencia y para dictarla se formulan las siguientes consideraciones:

El acto objeto del recurso es el Decreto Ejecutivo No. 459 de 5 de octubre de 1960, expedido por el Ministerio de Educación, en aquella parte en que declare insubsistente los nombramientos de Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez y Raquel E. Shepherd. El abogado de éstos imputa a dicho Decreto la violación de las siguientes disposiciones: "artículo 127 de la Ley 47 de 1946, modificado por el artículo 28 de la Ley 23 de 30 de enero de 1958, en armonía con los artículos 12, 225 y 228 de la misma excerta y los artículos 90. y 10. del Código Civil; artículo 131 de la Ley 47 de 1946, en concordancia con el 132 y 133 del mismo cuerpo de leyes y los literales c) y d) del artículo 50. del Decreto No. 539, de 29 de septiembre de 1951, cuya vigencia fué restablecida por el Decreto No. 618, de 9 de abril de 1952".

En cuanto a la violación del artículo 127 de la Ley 47 de 1946, dijo el abogado de los demandantes:

"a) Primera violación: Al quedar modificado el artículo 127 de la Ley 47 de 1946 por el artículo 28 de la Ley 23 de 1958, la estabilidad que dicha norma consagra en beneficio de "todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación" se extendió a los que desempeñan servicio de portería, siempre que el nombramiento fuere hecho de acuerdo con las prescripciones que la misma ley contempla y por todo el tiempo que conservaren su eficiencia y buena conducta. Asimismo preceptúa esta disposición

que no podrán ser removidos sino mediante la instrucción del proceso legal correspondiente.

"Si el artículo 225 de la Ley 47 de 1946 incorpora la Imprenta Nacional al Ministerio de Educación, convirtiéndola en una de sus dependencias y el artículo 228 *ibidem* asigna a ese Departamento la misión de editar las obras de texto para su distribución en las escuelas primarias de la República, es indiscutible entonces que los empleados de la Imprenta Nacional forman parte del Ramo de Educación por el querer claramente expresado en el estatuto que lo organiza.

"Por otra parte, cabe destacar que el artículo 13 de la Ley 23 de 1958 exige como condición indispensable para ocupar algún cargo administrativo en el Ministerio de Educación o en sus dependencias que los candidatos posean por lo menos Diploma de Enseñanza Secundaria, debidamente registrado, con la excepción de los porteros y empleados del servicio. Si los demandantes satisfacen plenamente dicho requisito legal, según consta en los registros de ese Ministerio, esta circunstancia comprueba que sus nombramientos fueron hechos de conformidad con las disposiciones prescritas en la Ley de Educación vigente.

"Ahora bien, si el artículo 90. del Código Civil considera que "cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu" y el artículo 10. del mismo Código preceptúa que "las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio", es preciso admitir entonces, a la luz de esas normas de interpretación, que si el artículo 127 de la Ley 47 de 1946 al establecer que todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación, inclusive los que presten servicio de portería, continuarán en sus puestos mientras dure su eficiencia y buena conducta y que sólo cuando falte alguna de estas condiciones podrán ser removidos previa la instrucción del proceso o expediente que determina la misma ley 47, es de una claridad meridiana, no puede dársele otra significación que la que se desprende de los términos que lo expresan y, en consecuencia, es improcedente hacer distinciones o excepciones en donde la ley no distingue ni exceptúa.

Como RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD no han incurrido en ninguna de las causas que puedan merecerles su destitución o remoción, resulta injusto e ilegal sancionarlos con la pena disciplinaria más severa. Por este motivo, el Decreto Ejecutivo No. 459 de 5 de Octubre de 1960, al desconocer el derecho que mis representados tienen de continuar en sus cargos mientras sean eficientes y observen buen comportamiento, vulnera en su letra y en su espíritu el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, que está reformado por el artículo 28 de la Ley 23 de 1958".

Antes de examinar esta primera violación la Sala estima oportuno reproducir del informe rendido por el señor Ministro de Educación los párrafos siguientes:

"Los señores Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez y Raquel E. Shepherd fueron destituidos sin observar las formalidades de la Ley Orgánica de Educación por estimarse que el personal de la Imprenta Nacional no está amparado por la inamovilidad establecida en el artículo 127 de dicha Ley.

"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por sentencia de 14 de noviembre de 1952, ha establecido claramente que el personal de la Imprenta Nacional no puede estar de ningún modo amparado por la disposición mencionada ya que la Imprenta Nacional es una "simple dependencia" del ramo de Educación que no puede considerarse en las mismas condiciones de los departamentos del ramo que obedecen en forma determinante a un imperativo esencial en el funcionamiento y vida de nuestra enseñanza nacional.

"El fallo referido se ha mantenido incólume y ha sido acatado hasta por algunos de los que hoy claman por una estabilidad que no se invocó al momento de despedir a quienes ellos reemplazaron.

"La reforma posterior del artículo 127 de la Ley Orgánica por la Ley 23 de 1958, que extendió la inamovilidad "inclusivo a quienes presten servicios de portería", no altera en forma alguna la situación de la Imprenta Nacional, por lo que no puede decirse que se invalide la tesis jurídica de este precedente para la solución del presente caso. Asimismo, una investigación del origen de esta reforma indicará que lo que con ella se pretendió fue incorporar a las porteras del ramo de Educación al régimen de inamovilidad.

"Debe hacerse notar que tanto el artículo 242 letra "1" de la Constitución Nacional que establece para los "trabajadores de la enseñanza" un régimen jurídico especial, la llamada "carrera educativa", como el artículo 127 de la Ley Orgánica, hablan de "ramo" de Educación, noción substancial que atiende a la actividad y no hablan de "Ministerio", noción formal que atiende simplemente a la organización administrativa.

"La intención de la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica ha sido la de someter a un régimen jurídico especial de selección e inamovilidad, no a todos aquellos que en alguna forma dependan formalmente del Ministerio de Educación, sino a aquellos que realizan sustancialmente la labor de la enseñanza, o coadyuvan en forma directa a ella, no importa la categoría de la posición desempeñada, sea ésta la de Director de un Plantel o la de portera de una escuela donde asistan a aprender a leer los párvulos, o la de estenógrafo que transcribe las circulares que el Director de Educación Secundaria envía a los maestros de

su jurisdicción. Cabe a este respecto destacar que la Imprenta Nacional no tiene ninguna función de enseñanza, que su vínculo con ésta es virtualmente inexistente, ya que, como lo dice el precedente de lo Contencioso, es una simple dependencia que ha podido pertenecer a distintos Ministerios. Nótese en este orden de ideas que si por un lado la Imprenta Nacional confecciona textos escolares, por el otro imprime, para servicio del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los formularios del impuesto sobre la renta, para la Corte Suprema de Justicia, los registros Judiciales, y, en fin, para toda la organización estatal, la Gaceta Judicial.

"Por otra parte, el personal de la Imprenta Nacional no está sujeto a un procedimiento riguroso de selección, como el establecido para los maestros, inspectores y directores de escuela primaria, profesores, directores, supervisores de escuela secundaria. El Diploma de escuela secundaria exigido por el artículo 13 de la Ley 23 de 1958 no es suficiente para determinar la competencia y la moralidad del empleado, base necesaria para otorgarle inamovilidad."

El Señor Procurador Auxiliar se refirió a la violación del artículo reformado por el 28 de la Ley 23 de 1958, en los términos siguientes:

"No estoy de acuerdo de que el acto acusado sea violatorio de las disposiciones señaladas por los recurrentes con las numerosas citas del articulado de la Ley Orgánica de Educación, entre las cuales se destaca para los efectos de estructurar esta contestación, el artículo 28 de la Ley No. 23 de 30 de Enero de 1958, que reforma el primer inciso del artículo 41 de la Ley No. 12 de 1956, que reformó a su vez el primer inciso del artículo 127 de la Ley 47 de 1946.

"El apoderado de los recurrentes considera infringida esta disposición legal, partiendo del supuesto de que el señor RUFINO ECHEVERRÍA, así como las señoritas JULIA I. RODRIGUEZ y RAQUEL E. SHEPHERD, "eran empleados administrativos del ramo de Educación en la sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional; dejan entrever además, que su despido es contrario a lo preceptuado en el último aparte del primer inciso del artículo citado que expresa: "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". Lo que indica en forma clara que en la mente del Legislador, al dictar esta medida, cimentada sobre los principios de la función pública asentada sobre la estructura social de la nación, en forma de grados, y el ético, privaba la idea de que la inamovilidad concebida, sometida a estas exigencias, era directamente aplicable al personal docente y administrativo, considerado propiamente tal, "cuando se trate de maestro o profesor". Juicio que se mantiene inalterable a través de todas las



reformas sufridas por el artículo comentado, de lo que se infiere, por parecer lógico, que es necesario interpretar el contenido de este artículo, en forma que armonice con los demás y con los fines para los cuales se dictó la Ley Orgánica de Educación, ya que sería erróneo desatender su claro tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, haciendo extensivas disposiciones que deben referirse al personal docente y administrativo del Ramo de Educación propiamente dicho y no a todos los empleados que, tan sólo por circunstancias muy especiales de organización administrativa de carácter general, forma parte del elenco administrativo de departamentos gubernamentales adscritos, dependientes o "incorporados" al Ministerio de Educación, pero que debido a las funciones que desempeñan no hay porqué exigirles idoneidad y comportamiento que debe acreditar todo miembro escalafonado del ramo de educación.

"Para mejor ilustración del caso es conveniente reproducir aquí la parte pertinente de la sentencia de 14 de noviembre de 1952 del extinto Tribunal de lo Contencioso administrativo, interesante fallo que distingue claramente, dentro de una lógica, el personal de enseñanza o educación para los efectos de la inamovilidad:

"El hecho de que el Decreto Ley No. 9 de 31 de Julio de 1951 haya considerado la Imprenta Nacional como una dependencia del Ministerio de Educación, no implica que dicha dependencia que en la trayectoria de su existencia ha pasado a ser también de otros Ministerios como son el de Gobierno y Justicia, el de Hacienda y Tesoro y ahora el Ministerio de Educación, pueda considerarse en las mismas condiciones en que se encuentran otros departamentos del Ramo que son esencia misma de esta dependencia del Estado, y que obedecen en forma determinante a un imperativo esencial en el funcionamiento y vida de nuestra enseñanza nacional".

La Sala estima que la destitución de Rufino Echeverría, bachiller en Letras y Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas; la de Julia E. Rodríguez, con título en Correspondencia Comercial otorgado por la Academia de San Antonio (Jamaica) y la de Raquel E. Shepherd, Perita de la Escuela Profesional, de los cargos que desempeñaron en la Imprenta Nacional hasta el día cinco de octubre de mil novecientos sesenta, es violatoria del artículo 127 de la Ley 47 de 1946, reformado por el 28 de la Ley 23 de 1958. Y ello es así (10.) porque no obstante la afirmación que hizo el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia que lleva fecha 14 de noviembre de 1952, la Imprenta Nacional es parte integrante y no simple dependencia o apéndice del Ministerio de Educación y (20.) porque el nombramiento de Echeverría, Rodríguez y Shepherd se hizo con observancia estricta de las exigencias del artículo 13 de la Ley 23 de 1958.

10.) La Imprenta Nacional es parte integrante y no una



simple dependencia o apéndice del Ministerio de Educación.

El Ministro de Educación en su informe (fs. 24 y ss.) y el Procurador Auxiliar en su Vista (fs. 31 y ss.) sostienen la tesis de que la destitución de Julia I. Rodríguez, Raquel E. Shepherd y Rufino Echeverría se hizo sin "observar las formalidades de la Ley Orgánica de Educación por estimarse que el personal de la Imprenta Nacional no está amparado por la inamovilidad establecida en el artículo 127 de dicha ley", como lo tiene "establecido claramente" el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por sentencia de 14 de noviembre de 1952, "ya que la Imprenta Nacional es una 'simple dependencia' del Ramo de Educación que no puede considerarse en las mismas condiciones de los departamentos del ramo que obedecen en forma determinada a un imperativo esencial en el funcionamiento y vida de nuestra enseñanza nacional". El Ministro de Educación y el Procurador Auxiliar entienden, pues que la estabilidad consagrada en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, reformado por el artículo 28 de la Ley 23 de 1958, no alcanza a los empleados de la Imprenta Nacional porque ésta no forma parte del Ramo de Educación. Para el señor Ministro de Educación y para el Procurador Auxiliar es válida la tesis del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sustentada en la sentencia aludida líneas arriba, que puede resumirse así: la Imprenta Nacional es una "simple dependencia" del Ministerio de Educación y los empleados de ese establecimiento no son empleados administrativos del Ramo de Educación. La Sala estima que es errada esa tesis, no solo porque se basa en una interpretación de la ley contraria a las normas establecidas en los artículos 90. y 10., del Título Preliminar del Código Civil, como lo ha demostrado el abogado de los recurrentes, sino porque atribuye a una norma de grande amplitud un sentido restrictivo, que la priva, sin el más leve apoyo en la lógica menos exigente, de un trozo no desdeñable de su ámbito personal de validez. Para que la tesis sustentada por el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo fuera razonable siquiera habría necesariamente que adscribir la Imprenta Nacional a cualquier otro "ramo", o ministerio, u órgano del Estado. Porque, o ese establecimiento está adscrito en la forma indicada, o es autónomo o semiautónomo. La tesis que tiene examinándose se formuló con lamentable olvido (lo.) de que la propia ley orgánica de educación incluyó a la Imprenta Nacional entre las "dependencias" del Ministerio de Educación y (20.) de que en esa ley (Título II), se atribuyó al Ministerio de Educación "todo lo relacionado con la educación y la cultura nacionales", estableciéndose, además, que por su conducto debía el Estado cumplir el "deber esencial de la cultura y educación en todos sus aspectos". Por donde se ve que la "simple dependencia" lo que se tiene como apéndice porque no está directamente ligado a la "enseñanza", es en verdad vehículo y órgano, tomando este vocablo en su prístino sentido, de nuestra cultura. Ahorazada en el informe del Ministro de Educación con un comentario que la Sala pasa a examinar. "Debe hacerse notar -se lee, en efecto, a fs. 27 - que tanto el artículo 242, letra 'I' de la Constitución Nacional que establece para los "trabajadores de la enseñanza" un régimen jurídico especial, la llamada "ca-

rrera educativa", como el artículo 127 de la Ley Orgánica, habla de "ramo" de Educación, noción substancial que atiende a la actividad y no hablan de "ministerio, noción formal que atiende simplemente a la organización administrativa". El comentario, en verdad, quedó desprovisto de la eficacia que sin duda alguna quiso atribuirle su autor. Es que si el Ministerio tiene a su cargo todo lo relacionado con la "educación y la cultura" y por su conducto debe el Estado cumplir "su deber esencial de la cultura y la educación en todos sus aspectos, qué función "substancial" le queda el "ramo de Educación"? Por donde se ve que el comentario del señor Ministro, antes que reforzar la tesis de la apendicularidad de la Imprenta Nacional, la socava y destruye. El uso impropio de dos términos no la favorece ciertamente. Y como ninguno de ellos tiene valor por sí solo, lo substancial no puede predicarse de una actividad, ni lo formal de una organización; porque ni la forma existe sin la sustancia, ni ésta sin aquélla. Lo que en la forma está adscrito al Ministerio de Educación necesariamente es de la sustancia del ramo de Educación y viceversa. Por lo demás, la sinonimia entre ramo y ministerio no merece otro comentario que el del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo hecho en la sentencia de 1952, que sirvió de apoyo al acto del Ministerio de Educación acusado en este proceso. Dice así:

"No cabe la menor duda de que "Ramo de Educación" y "Ramo de Instrucción Pública", de que trata el Código Administrativo son términos sinónimos tal cual expresa acertadamente el apoderado de los demandantes; así como que el último término equivale a "Secretaría de Instrucción Pública" según se desprende de los artículos 404, 405, 422 del mencionado Código. También es cierto que la Carta del 41 sustituyó las Secretarías por Ministerios y que la Ley 89 del mismo año reemplazó la frase "instrucción pública" por el término "educación" refiriéndose entonces al "Ministerio de Educación", y que incorporó también a su terminología la frase "Ramo de Educación", usada en los artículos 94, 96, 109, 127 y 131 de dicha ley 89. Que a su turno la ley 47 de 1946 vigente actualmente también emplea la frase "Ramo de Educación con el significado de "Ministerio de Educación" en sus artículos 119, 127, 128, 129, 130, 133, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 150, 154, 155, 156, 205, 213 y 227 de la mencionada Ley. Que el término "Ramo de Educación" comprende toda la maquinaria al servicio público de la Educación Nacional, mientras que "Ministerio Educación", es un conjunto dinámico de las autoridades que deciden los problemas de la Educación; y, que ambos términos comprenden toda la maquinaria del Estado puesta al servicio de la Enseñanza Nacional".

20.) Los demandantes fueron nombrados con observancia del artículo 13. A la Sala se le ha propuesto el caso concreto de la destitución de tres empleados administrativos de la Imprenta Nacional que fueron nombrados antes de entrar en vigencia la ley 23 de 1958, pero que reúnen las exigencias del artículo 13 de dicha ley. En efecto: los tres poseen, debidamente registrados, diploma de enseñanza secundaria, de lo cual

hay testimonio, en la respectiva hoja de servicio, en los archivos del Ministerio de Educación (fs. 2, 3 y 4). Ese artículo 13 tiene, con leves diferencias de redacción, idéntico alcance y el mismo sentido que el artículo 15 de la Ley 47 de 1947. Acerca de este último hay en la sentencia tantas veces aludida unas consideraciones que dicen así:

"A la luz de tales conceptos es como este Tribunal ha considerado, pues, la enumeración de que trata el artículo 127 de la Ley 47 de 1946; y el régimen de estabilidad que contempla dicho artículo debe tenerse presente en cuanto a la enumeración que en dicho artículo se establece de empleados del Ramo de Educación; pero ello no significa que atendiendo a dicho régimen jurídico no tome en consideración las exigencias del artículo 15, para clasificar a todos los empleados administrativos de éste, ya que tal disposición es muy clara y precisa. Es indudable, pues, que los empleados administrativos que caen dentro de la clasificación y de las exigencias del artículo 15 de la Ley Orgánica, tienen que considerarse amparados por la estabilidad asignada en el artículo 127 como se ha expresado. Así lo ha decidido ya este Tribunal en varios casos (Caso de Arturo Castillo; Sentencia de 16 de agosto de 1949) Caso de Salas, Castellero, Alvarez y Pinzón; Sentencia de 15 de septiembre de 1949); y Caso de Salas Montenegro; Sentencia de 2 de enero de 1951.

"En la demanda de Rodolfo Aguilera Jr.; sentencia de 19 de Agosto de 1950 en la cual admitió que entre el personal administrativo del ramo de educación figuran los empleados de la Imprenta Nacional, se debió a las circunstancias especiales en que se colocaron dichos empleados con motivo de la Ley 12 de 1950 en que se concedieron facultades extraordinarias al Organó Ejecutivo para reorganizar el personal de toda la Administración y sólo excluyó de esa facultad a "maestros y profesores" con lo cual, como explica el apoderado de los demandantes, se suspendió temporalmente la estabilidad consignada en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946; y Aguilera Jr. como empleado de la Imprenta Nacional y administrativo del Ramo de Educación no estaba amparado por ella en virtud de las facultades que la Asamblea Nacional concedió al Organó Ejecutivo para reorganizar la Administración.

"El caso de Aguilera Jr. del cual hace tanto hincapié el apoderado de los demandantes no tiene aplicación alguna al presente, como se ha dicho. Aquel fue destituido en virtud de una facultad extraordinaria que el Ejecutivo tenía para ello. En el presente los señores Díaz y Franco Jr. han sido destituidos sin que medie la circunstancia anterior; y sin que por ello se desconozca su condición de empleados administrativos del Ministerio de Educación. Este Tribunal considera, además que los demandantes no reúnen las condi-

ciones de que trata el artículo 15 de la Ley 47 y que por lo tanto no se hallan amparados por la estabilidad consignada en el artículo 127 tantas veces mencionado.

"Admittiendo que la tesis que sostiene el apoderado de los demandantes fuera correcta en cuanto a que el artículo 127 de la Ley 47 se refiere a todos los empleados administrativos de dicho Ramo, todavía nos encontramos con que para estar amparados por la estabilidad consignada en dicho artículo deben llenar, por lo menos, las exigencias del artículo 15 de la mencionada Ley Orgánica; y ha quedado demostrado que no existe prueba alguna de que los demandantes posean diplomas de que trata dicho artículo".

Más adelante se lee en la misma sentencia:

"No resulta igual con los empleados de la Imprenta Nacional a quienes no puede exigírsele los títulos de que trata el artículo 15, ni aún a los permanentes de que habla la Ley; pues lo más que podría considerarse como esencial para ellos sería el conocimiento o especialización en las artes Tipográficas y mecánicas, lo que no contempla la Ley Orgánica del Ramo. Esta situación especial de los empleados de la Imprenta Nacional y la transitoriedad que se observa en todo el curso de su existencia como departamento Administrativo del Estado es lo que induce al Tribunal a considerar también que dichos empleados no están amparados por la estabilidad de que trata el artículo 127 de la Ley Orgánica, y que de acuerdo con lo expresado en el artículo 794 del Código Administrativo pueden ser removidos, salvo expresa prohibición de la Constitución y de la Ley, prohibición que como hemos visto no existe.

"Pero hay más. Considerando que de acuerdo con nuestra Carta del año de 1946 el servicio del Estado debe tener como base la competencia y la moralidad del funcionario y su inamovilidad y que el artículo 241 establece la carrera administrativa, la Ley no ha reglamentado ésta y aunque el artículo 242 ha excluido a los empleados que se rigen por un estatuto orgánico especial, y en ese caso entrarían los empleados administrativos por la Ley 47 de 1946, dependen del Ramo de Educación, con las características ya analizadas en el cuerpo de esta sentencia; de ningún modo pueden ampararse en la aludida exclusión los de la Imprenta Nacional, por las razones dadas".

Con lo transcrito viene a quedar "el precedente" del extinto Tribunal Contencioso Administrativo, usado por el Ministerio de Educación y por el Procurador Auxiliar para respaldar sus puntos de vista, reducido a su justa dimensión. En la sentencia de que ese precedente se extrajo debatíase la inamovilidad del director y el sub-director de la Imprenta. Y en ella se consideró que la estabilidad acordada por el artículo 127 a los empleados administrativos sólo ampara a quienes fueron nombrados con observancia de

los requisitos exigidos por el art. 15.

Ahora bien: la manifestación que hizo el Ministro de Educación en su informe de que "los señores Rufino Echeverría, Julia I. Rodríguez y Raquel E. Shepherd fueron destituidos sin observar las formalidades de la Ley Orgánica de Educación por estimarse que el personal de la Imprenta Nacional no está amparado por la inamovilidad establecida en el artículo 127 de dicha ley", releva al suscrito de entrar en el análisis de la violación del artículo 131, en relación con los artículos 132 y 133 de la Ley 47, que los recurrentes atribuyen al acto acusado.

En mérito de las consideraciones anteriores, etc., etc., **DECLARA:**

**Primero:** Que es ilegal el Decreto Ejecutivo No. 459 de 5 de Octubre de 1960, expedido por intermedio del Ministerio de Educación, en cuanto declara insubsistentes los nombramientos de RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD, como Oficial Mayor de la Categoría y Oficiales de la Categoría en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional, respectivamente.

**Segundo:** Que RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD tienen derecho a continuar en sus cargos mientras no incurran en alguno de los motivos que según la Ley 47 de 1946 apareje su separación del Ramo de Educación.

**Tercero:** Que el Ministerio de Educación está obligado a pagarle a RUFINO ECHEVERRIA, JULIA I. RODRIGUEZ H. y RAQUEL E. SHEPHERD los sueldos que hayan dejado y dejen de percibir desde el 5 de octubre de 1960, fecha en la cual fueron destituidos, hasta que sean reingresados a sus puestos en la Sección de Contabilidad de la Imprenta Nacional.

Panamá, 21 de junio de 1961

(Fdo.) Germán López.- (fdo.) Carlos V. Chang.- Secretario.