



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **NITZIA CEMIRAMIS MUÑOZ AGUILAR DE LÓPEZ**, por una parte, y **ALBA IRIS SAMUDIO CASTILLO**, por la otra, ha presentado dos (2) Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad, a fin que se declare nulo, por ilegal, el artículo 151 (antes artículo 103) del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, aprobado mediante el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Educación.

Cabe señalar que, a través de la Resolución de diecisiete (17) de enero de 2022, la Sala Tercera ordenó la acumulación de ambos Procesos, a efecto de que sean tramitados bajo una misma línea y decididos en una sola Resolución (Cfr. fs. 57 y 58 del Expediente Judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora jurisdiccional pretende se declare nulo, por ilegal, el artículo 151 (antes artículo 103) del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, que establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación, aprobado a través del Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, proferido por dicho Ministerio, que fue publicado en la Gaceta Oficial N°28,977-A de 11 de marzo de 2020.

En cuanto a los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, señala la parte actora que el Decreto Ejecutivo N°203 de 1996, establece en su artículo 151, objeto de reparo, "*... unas condiciones para el ejercicio de dos (2) cargos públicos en el Ministerio de Educación, las cuales no están basadas en la Ley 47 de 1946 (Orgánica de Educación), por lo que dicha disposición rebasa la potestad reglamentaria.*" (Cfr. fs. 4 y 62 del Expediente Judicial).

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca el artículo 175 del Texto Único de la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°305 de 30 de abril de 2004, cuyo contenido refiere, entre otras cosas, a la prohibición de tener dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.

Asimismo, considera infringido el artículo 825 del Código Administrativo, el cual dispone la regla general que una misma persona no puede desempeñar dos (2) o más destinos remunerados; y apunta como una de sus excepciones que "*...Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública...*".

De igual manera, estima vulnerado el artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, que, en particular, dispone que "*... En la medida que no exista sobreposición de horarios, los docentes podrán laborar en otras instituciones, para lo cual deberán proporcionar a la unidad académica básica la información que certifique dicha condición...*".

También, insinúa la infracción del párrafo segundo del artículo 14 de la Ley N°54 de 27 de diciembre de 2000, que indica: "... *En el caso de que los educadores o las educadoras devenguen dos salarios indistintamente del Ministerio de Educación o del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, pagarán cuota a este Plan por ambos salarios, los cuales les serán sumados para efectos del cálculo de la pensión de retiro anticipado temporal.*"

Además, apunta el quebrantamiento del artículo 6 de la Ley N°6 de 1952, cuyo texto es el siguiente:

"Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones de cualquier clase pagados con fondos del Estado, municipales o instituciones autónomas o semi-autónomas, a menos que se trate de los siguientes casos:

a) Los funcionarios y empleados públicos que, además de las funciones a su cargo, desempeñen funciones en establecimientos de educación fuera de las horas en que deben prestar sus servicios en su Despacho, siempre que no devenguen en total suma mayor de B/.750.00 mensuales.

b) (...)"

Por último, menciona la violación del artículo 35 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que trata sobre el orden jerárquico de las disposiciones legales.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 4-11 y 62-69 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Educación, para que se rindiese Informe Explicativo de su actuación en los casos en estudio, lo que se concretó a través de las Notas DM-DNAL-104-3620-2021-UAJ-25 de 29 de diciembre de 2021 y DM-DNAL-104-0217-2022-UAJ-26 de 24 de enero de 2022, en donde la Entidad demandada solicita se declare que no es ilegal la norma impugnada; y, en esencia, manifiesta lo siguiente:

"... En virtud de las pretensiones esgrimidas por la parte demandante, expuestas en párrafos anteriores, esta entidad procede de manera muy respetuosa, a aclarar lo referente a los puntos expuestos así:

En relación a la supuesta violación directa, por omisión, del artículo 175 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, es importante aclarar que el artículo 151 es producto de la reglamentación de otro artículo de esta ley, específicamente del artículo 186 que indica que los miembros del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de preescolar, primaria y secundaria, no podrán ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que los inhabilite para cumplir sus obligaciones escolares.

Esta norma establece una prohibición expresa para el personal docente y administrativo que labore en el Ministerio de Educación ya que no pueden ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que les impida ejercer satisfactoriamente sus funciones regulares.

Con fundamento en el citado artículo 186, el Ministerio de Educación, emitió el Decreto 77 de 13 de junio de 1978 (antecedente directo del artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, demandado de ilegal) mediante el cual se establecieron algunas condiciones para el desempeño de cargos en la Institución.

En los considerandos del citado decreto se sustentó la necesidad de reglamentar este tema (...)

El artículo 175 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, realmente desarrolla otro tema diferente, que es el de las licencias que se le conceden al personal docente y administrativo que laboran en el Ministerio de Educación.

Este artículo en su párrafo segundo establece que no se pueden tener dos cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.

Para cumplir con esta prohibición, la norma citada establece la figura de la licencia sin sueldo para ocupar otra posición dentro del Ramo. Esto significa que el artículo 151 del Decreto ejecutivo 203 de 1996, realmente reglamenta un tema diferente que se refiere a la prohibición de ejercer un oficio, profesión u ocupación que le impida al personal docente y administrativo que labore en los centros educativos cumplir con sus obligaciones regulares.

El citado artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, de ninguna manera pretende ampliar la prohibición legal establecida en el Artículo 175 de la Ley 47 de 1946, en el sentido de prohibir la posibilidad de tener dos cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación. Al contrario, con esta norma se establecen condiciones para ejercer cargos en educación, pero en cumplimiento de la prohibición establecida en el Artículo 186 que ya hemos analizado.

(...)

Si bien es cierto este artículo del Código Administrativo está vigente el mismo es una norma de carácter general y frente a ella tenemos a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación que es una norma especial que se aplica en el Ministerio de Educación. En este caso prima la Ley Especial sobre la Ley General.

Con respecto a la infracción del Artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, nos encontramos con una ley especial que crea la Universidad Autónoma de Chiriquí, que si bien es cierto permite a sus docentes laborar en otras instituciones del Estado, pero en el caso del Ministerio de Educación se mantiene la prohibición establecida en el Artículo 186 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación y en el Artículo 151 del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, que lo reglamenta.

Referente al artículo 6 de la Ley 46 de 1952... nos encontramos ante una ley que si bien es cierto está vigente es de carácter general y frente a ella tenemos a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación que es una norma especial que se aplica en el Ministerio de Educación.

La Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, es clara en su artículo 186, cuando indica que los funcionarios no deben ejercer ningún oficio o profesión que les impida cumplir cabalmente con sus obligaciones regulares.

Como excepción a la regla se establece la posibilidad de ejercer otro cargo docente que no exceda de las 15 horas semanales de clases; no se les está prohibiendo laborar, más bien se está estableciendo un límite de horas de clases que puede dictar, fuera de la carga horaria de su posición permanente en centros educativos oficiales, o de otra posición permanente en instituciones públicas autónomas, nacionales o municipales.

Con respecto a la infracción del Artículo 35 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, ya que según el demandante existe un conflicto entre una norma reglamentaria como es el Artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, con la ley que es una norma de mayor jerarquía.

En este punto hemos llegado a la conclusión de que no existe tal infracción de la norma, porque la ley 47 de 1946 es una Ley Especial, pero el Artículo 186 de ella, prima sobre otras normas generales.

(...)” (Cfr. fs. 42-50 y 94-100 del Expediente Judicial).

Por último, vale indicar que la Entidad demandada refiere a las Notas N°988-17-Leg. de 11 de abril de 2017, N°8386-19-DFG-FPYP de 16 de diciembre de 2019 y N°6112-2020-DFG-FPYP de 26 de octubre de 2020, todas emitidas por la Contraloría General de la República, en donde este organismo estatal expone su opinión respecto al tema bajo examen (Cfr. fs. 47-49 y 98-99 del Expediente Judicial).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°688 de 30 de marzo de 2022, el Ministerio Público emite su concepto solicitando a la Sala que declare que es ilegal el artículo 151 del texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, únicamente en lo que respecta a la frase “... o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada...”. (Cfr. f. 123 del Expediente Judicial).

La Procuraduría de la Administración fundamenta su petición en lo siguiente:

“... advertimos que ciertamente **existe una diferencia entre la disposición legal y el texto impugnado**; ya que, mientras el artículo 186 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, dispone que el personal docente y administrativo de los planteles oficiales, esto es, aquellos costeados en todo o en parte por el Estado, no podrán ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que los inhabilite para cumplir regularmente con sus funciones; el artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, va más allá, y en adición a lo anterior, **contempla, no sólo a los funcionarios del Ministerio de Educación, sino, además, a aquellos que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma, o en la empresa privada, lo cual implica un exceso en lo que respecta a la potestad reglamentaria.**

Lo anterior se corrobora en lo expresado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, al señalar que la disposición acusada de ilegal, y cito: ‘... es producto de la reglamentación de otro artículo...’,

específicamente del artículo 186 que indica que los miembros del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de preescolar, primaria y secundaria, no podrán ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que los inhabilite para cumplir sus obligaciones escolares...’, con lo cual se rebasa, a juicio de este Despacho, la potestad reglamentaria conferida al Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**; de allí que **coincidimos en este aspecto con las accionantes, únicamente en lo relativo a la frase: ‘... o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada...’**, puesto que, como advertimos en líneas precedentes, **el impedimento establecido por el artículo 186 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, sólo resulta aplicable a los centros educativos costeados en todo o en parte por el Estado** (Cfr. fojas 43 y 45 del expediente judicial).

De hecho, como expusimos en líneas anteriores, el **Decreto Número 77 de 13 de junio de 1978**, que en aquel entonces reglamentó las condiciones para el desempeño de cargos en el ramo, **sólo hacía referencia a los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente desempeñarán cargos** de maestros, profesor, subdirector o director de enseñanza, o una posición administrativa o técnico-docente, **quienes podían ocupar otra posición dentro del sector, siempre y cuando, el personal cumpliera con una serie de presupuestos; lo cual, en opinión de este Despacho, se ajustaba a la finalidad legal prevista en el artículo 186 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, en la medida que sólo abarcaba a los planteles oficiales** que, como indicamos antes, son aquellos costeados en todo o en parte por el Estado, habida cuenta que, **en cuanto a sus regímenes laborales y salariales, los centros universitarios y los colegios privados están regidos por sus leyes especiales y el Código de Trabajo, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 131 de la Ley Orgánica de Educación** (Cfr. páginas 7 y 41 de la Gaceta Oficial N°25,042 de 4 de mayo de 2004).

(...)” (Cfr. fs. 106-123 del Expediente Judicial).

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, el artículo 151 (antes artículo 103) del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de

27 de septiembre de 1996, aprobado mediante el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Educación.

En tal sentido, el referido Artículo prescribe lo estipulado a continuación:

“Artículo 151. Los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente o interino, desempeñan cargos de maestro, profesor, una posición administrativa; o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada, podrán ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación en los siguientes casos:

1. La posición sea interina y no exceda de quince (15) horas semanales.
2. La posición no implique simultaneidad con su jornada regular de trabajo.
3. No haya aspirantes idóneos disponibles para ocupar la posición.”

Por otro lado, observa la Sala que la activadora de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta, por omisión, el artículo 175 del Texto Único de la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°305 de 30 de abril de 2004, toda vez que *“... omite considerar que la Ley formal a la cual reglamenta prohíbe expresamente que se ocupen dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación, más no establece una restricción adicional ni más amplia que en el ámbito del Ministerio de Educación.”* (Cfr. fs. 5 y 63 del Expediente Judicial).

En tal sentido, argumenta que la infracción se genera *“... al querer ampliar la prohibición legal del Artículo 175 de la Ley 47 de 1946, por vía de un decreto reglamentario, obviando la entidad a la cual se refiere la prohibición, ya que la misma es para el Ministerio de Educación. Sin embargo, el Artículo 151 demandado de ilegal, señala una condición prohibitiva para que se ocupen cargos “dentro del Ramo de Educación”.* (Cfr. fs. 5 y 63 del Expediente Judicial).

Agrega, además, que el artículo atacado impone límites o condiciones de interinidad y límite de horas que rebasan el texto y espíritu de lo dispuesto en la norma legal que se reglamenta.

A su vez, considera que se infringe lo preceptuado en el artículo 825 del Código Administrativo, pues mal puede una norma contenida en un Decreto Reglamentario contravenir una disposición legal contenida en un Código de la República que establece las excepciones a la regla general referente a que una misma persona no puede desempeñar dos (2) o más cargos remunerados, indicando, sobre el particular, que *"... los empleados políticos o administrativos de cualquier clase o categoría pueden ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública, lo que significa que un Profesor (a) y/o Director (a) de una institución del Ministerio de Educación sí puede ser nombrado en la Universidad Autónoma de Chiriquí, siempre y cuando se cumpla con la disposición constitucional de que no sea en jornadas simultáneas."* (Cfr. fs. 8 y 66 del Expediente Judicial).

Respecto a la vulneración, por omisión, del artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, argumenta que la norma reglamentaria que se impugna contraría este artículo, el cual permite que los docentes de la Universidad Autónoma de Chiriquí puedan laborar en otras instituciones, sin más condición que *"no exista sobreposición de horarios"*. Sobre el particular, indica la actora que *"resulta contrario al sistema normativo que una norma reglamentaria que rebasa límites de la potestad reglamentaria del Estado, imponga una limitación o condición a un caso especial que expresamente contempla la Ley."* (Cfr. fs. 9 y 67 del Expediente Judicial)

Adicionalmente, señala la transgresión del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley N°54 de 2000. Sobre esto, advierte que *"... la Ley permite que los educadores del Ministerio de Educación paguen cuota al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable por dos salarios, por lo que dicha norma legal no contempla ni da sustento a las condiciones establecidas por el Decreto Ejecutivo que demandamos de ilegal."* (Cfr. fs. 10 y 68 del Expediente Judicial).

Por otro lado, en cuanto a la alegada vulneración, por omisión, del artículo 6 de la Ley 46 de 1952, expone que esta disposición *"...reitera y confirma las*

excepciones o casos especiales, bajo los cuales un servidor público puede recibir dos o más sueldos pagados por el Estado (...) bajo la salvedad que lo hagan fuera de las horas en que deben prestar sus servicios” (Cfr. f. 68 del Expediente Judicial).

Por último, invoca la supuesta infracción del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, argumentando que “... en el presente caso se denota que existe un conflicto entre una norma reglamentaria de menor jerarquía, con las Leyes que son de mayor jerarquía, por lo que en el evento de aplicarse la norma demandada de ilegal, la misma omitiría la clara aplicación del Artículo 35 que se demanda como infringido, ya que se estaría omitiendo aplicar el orden jerárquico de las normas.” (Cfr. fs. 10-11 y 69 del Expediente Judicial).

Así pues, al conocer los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, encontramos que en su argumentación plantea que el Ministerio de Educación sobrepasa su facultad reglamentaria al emitir lo contenido en el artículo 151 (antes artículo 103), contenido en el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, aprobado mediante el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Educación.

Como primer punto, nos pronunciaremos respecto al tema de la Potestad Reglamentaria. En tal sentido, la Sala Tercera ha expresado que el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, prevé taxativamente que la reglamentación de las leyes es facultad del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo. Dicha norma precisa, la atribución -en conjunto- de los prenombrados, para “*reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu*”; y, es en virtud de esta Potestad Reglamentaria, que el Presidente de la República y el Ministro del ramo, pueden reglamentar las leyes.

En ese orden de ideas, vale añadir que, en nuestro sistema jurídico, los Reglamentos se clasifican en tres (3) tipos: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia; siendo el primero de estos, el que nos

ocupa, toda vez que el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, establece puntualmente en su 'Considerando' la necesidad de "... adoptar medidas que garanticen el sistema de selección para nombramientos y traslados del personal docente, directivo y de supervisión de educación para el normal funcionamiento del Ministerio de Educación..."; actuación que respalda indicando "Que es función del Órgano Ejecutivo reglamentar las leyes y materias que así lo requieran para el buen funcionamiento de la administración pública", es decir, que el Acto Administrativo en cuestión, es de aquellos que tiene como finalidad asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes.

En aras de respaldar lo antes expuesto, la Sala estima oportuno citar la Sentencia de cinco (5) de octubre de 1995, donde explica puntualmente su criterio sobre el tema en referencia. Veamos:

"En la resolución de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el licenciado Luis A. Shirley, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la Sala Tercera de la Corte expresó lo siguiente:

'Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan...

II. Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de 'la reserva de la Ley' como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento ...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.' (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

También resulta oportuno transcribir lo expresado sobre esta materia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, para resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido por la licenciada Edisa Flores de De la Rosa, en contra de los artículos 1 y 4 del Decreto N° 65 de 3 de marzo de 1990, emitido por el Contralor General de la República. En dicha resolución esta Corporación de Justicia expresó:

'También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garrido Falla, 'no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales ni de otros reglamentos dictadas por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos'(Tratados de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242).' (Registro Judicial de febrero de 1993, página 39).

Como se expuso en los citados precedentes, la potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Órgano Legislativo, se limita a la de desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción. Esto es así porque el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución."

No podemos perder de vista que, para una correcta ejecución de la Ley, surge, en ocasiones, la necesidad de dictar normas que hagan eficaz y aplicable el derecho creado por esta, lo que se concreta por medio del Reglamento; y, en tal sentido, debe entenderse que un Reglamento Ejecutivo no puede incluir preceptos que alteren o contraríen la Ley que está reglamentando; sin embargo, es dable que a través de este instrumento normativo se erijan requerimientos que son imprescindibles para facilitar su ejecución y conseguir el propósito de la Ley, pues su objetivo es desarrollar de forma más detallada el contenido de dicho cuerpo normativo.

En virtud de los planteamientos efectuados, procede el Tribunal al correspondiente examen de legalidad.

En primer lugar, la Sala aprecia que el apoderado judicial de las demandantes alega que el artículo 151 (antes artículo 103), contenido en el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, ha vulnerado el artículo 175 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, toda vez que, a su juicio, la Ley formal prohíbe expresamente que se ocupen dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación, empero no hace referencia a "... *otras entidades autónomas como las universidades oficiales, las cuales tienen sus propias leyes que las rigen, en la administración pública nacional o municipal, ni en la empresa privada, extremos a los que se refiere la disposición demandada.*"; además, que el artículo atacado aplica términos o condiciones de interinidad y límite de horas que exceden el texto y espíritu de lo dispuesto en la norma legal que se reglamenta.

Al respecto, debemos indicar que la norma que se estima vulnerada refiere al "*uso de licencia*" cuando un miembro del personal docente y administrativo del Ramo de Educación, que ocupe un cargo permanente, haya sido seleccionado o designado para ocupar otro puesto dentro del Ramo, el cual será desempeñado en interinidad. Es dentro de ese contexto que la norma advierte la prohibición de ocupar dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.

En este sentido, no vislumbramos vulneración alguna, pues la norma atacada de ilegal refiere a la posibilidad de los funcionarios del Ministerio de Educación de ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación, teniendo como condición que esta nueva posición sea interina; y, como bien se desprende del artículo 175 de la Ley Orgánica, el punto focal de la prohibición a desempeñar cargos dentro del referido Ministerio es que los mismos sean '*permanentes*'; siendo que la norma bajo examen perfecciona tal aspecto reglando en su contenido, que este segundo cargo sea interino o no exceda de quince (15) horas semanales, e igualmente, que no implique simultaneidad con su jornada regular de trabajo, es decir, que no se trate de un cargo que requiera un desempeño en jornada completa, lo que puede

entenderse refiría con la prohibición constitucional de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo. (Véase artículo 303 de la Constitución Política).

Habiendo dicho esto, advierte la Sala que la parte actora considera que se ha infringido el artículo 825 del Código Administrativo, que dispone la regla general que una misma persona no puede desempeñar dos (2) o más destinos remunerados; y apunta como una de sus excepciones que “...Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública...”.

En este punto es de indicar que el apoderado judicial de las demandantes interpreta la norma señalando que, siempre y cuando se cumpla con la disposición constitucional de que no sea en jornadas simultáneas, un Profesor (a) y/o Director (a) de una institución del Ministerio de Educación puede ser nombrado en la Universidad Autónoma de Chiriquí.

Frente a ese escenario, es preciso apuntar que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil –Interpretación y Aplicación de la Ley-, el artículo 151 atacado de ilegalidad, reglamenta un aspecto de la Ley Orgánica de Educación, cuya normativa es de carácter especial, prevaleciendo o predominando sobre la norma de carácter general contenida en el Código Administrativo, por lo que estimamos que la alegada vulneración carece de asidero jurídico.

Por otro lado, la parte actora advierte la vulneración del artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, “Que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí creada por la Ley 26 de 1994”, alegando que la norma permite que los docentes de la Universidad Autónoma de Chiriquí puedan laborar en otras instituciones, teniendo como única reserva “que no exista sobreposición de horarios”. No obstante, este cuerpo legal refiere a la organización y gestión académica, administrativa y financiera de la Universidad Autónoma de Chiriquí; por lo que el artículo en cuestión rige puntualmente para el personal docente de dicha Institución de educación superior, mas no aplica sobre los funcionarios del Ministerio de Educación, entidad

regida por su Ley Orgánica.

En otro orden de ideas, señala la parte actora que se han vulnerado el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley N°54 de 27 de diciembre de 2000 y el artículo 6 de la Ley N°46 de 10 de diciembre de 1952, sosteniendo que dichas normas dejan por sentado la posibilidad que los educadores del Ministerio de Educación devenguen dos (2) salarios pagados por el Estado, bajo la única condición de que lo hagan fuera de las horas en que deben prestar sus servicios en su Despacho, como indica la parte final del mencionado artículo de la Ley N°46 de 1952.

En tal sentido, valora la Sala que la norma impugnada no niega la posibilidad de que los funcionarios del Ministerio puedan recibir dos (2) salarios y, como anotamos con anterioridad, las condiciones estipuladas en el Acto Reglamentario únicamente concretan o delimitan la norma jerárquicamente superior, entendiéndose por tal, la Ley Orgánica de Educación.

Bajo esta circunstancia advertimos que los casos instituidos en la norma, para ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación, no reforman o introducen elementos modificatorios del texto y espíritu del artículo; sin embargo, es importante distinguir que, se produce un exceso en torno al planteamiento cardinal del artículo 151 bajo examen, lo que conllevaría el alegado quebrantamiento del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En tal sentido, consideramos pertinente precisar que, en su Informe Explicativo de Conducta, la Entidad demandada explica que el artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, establece condiciones para ejercer cargos en educación, pero en cumplimiento de la prohibición establecida en el Artículo 186 de la Ley 47 de 1946, que indica: *“Los miembros del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de enseñanza pre-primaria, primaria y secundaria, no podrán ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que los inhabilite para cumplir asiduamente sus obligaciones escolares.”*; y, de seguido, explica que con fundamento en este artículo, la Institución emitió el Decreto 77 de

13 de junio de 1978, antecedente directo del artículo 151, demandado de ilegal.

Vale resaltar que el Decreto antes señalado, derogado por el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, establecía condiciones para el desempeño de cargos en el Ramo de Educación, exponiendo en su parte motiva que para lograr la eficiencia del proceso de enseñanza-aprendizaje, los funcionarios del Ministerio de Educación "... *no deben ejecutar ningún oficio, profesión u ocupación que les impida cumplir satisfactoriamente sus obligaciones regulares...*".

En esa línea de pensamiento, consideramos que se vulnera el ordenamiento jurídico, pues la norma objeto de impugnación reglamenta el artículo 186, ya transcrito, el cual está dirigido puntualmente a los miembros del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de enseñanza, mas no a otros sujetos que participan en la educación pública.

En relación con este punto, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Educación, formula de manera clara la diferenciación entre los dos (2) tipos de educación, basados en la participación del Estado en el financiamiento de los costos para impartirla. Así, la norma en comento señala:

"Artículo 7. La educación es oficial o particular. Es oficial, la educación costeadada en todo o en parte por el Estado; es particular, la que se imparte sin costo alguno para el Estado, pero toda educación es pública, en el sentido de que todos los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social o religión."

Al respecto, observa la Sala que el planteamiento esencial del artículo 151 impugnado incluye en el enunciado, además de los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente o interina desempeñan cargos de maestro, profesor, una posición administrativa, a "... *los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada...*"; y, en tal sentido, se advierte que esta frase rebasa el contenido de la norma legal que regula, pues el respectivo artículo 186 refiere puntualmente al personal que labora en los planteles oficiales o públicos, costeadados en todo o en parte por el Estado, mas no a los planteles

particulares, empresas privadas y demás instituciones que gestionan los recursos del Estado.

Más aún, repara esta Superioridad que, el Reglamento Ejecutivo que antecedió al artículo bajo examen –Decreto N°77 de 1978- se refería únicamente a los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente desempeñaran los cargos de maestros, profesor, subdirector o director de enseñanza, o atiendan una posición administrativa o técnica-docente; advirtiéndose que una de las condiciones para ocupar otra posición dentro del Ramo de la Educación disponía: “... cuando: (...) “d) *No desempeñen cargos docentes o administrativos en un plantel particular de enseñanza o laboren en la Administración Pública Nacional o Municipal, en Instituciones Autónomas o Semi-Autónomas o en la Empresa Privada.*”; es decir que, en esencia, el aspecto antes anotado no formaba parte del postulado principal de la norma reglamentaria que sirvió de antecedente para el artículo 151 objeto de reparo, sino que figuraba como una de las condiciones para poder ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación.

Así las cosas, en este caso, concordamos con el planteamiento desarrollado por el Ministerio Público, quien solicita que se declare que es ilegal la frase “... o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada...”, contenida en el artículo 151 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, toda vez que supera el texto y el espíritu del precepto legal que reglamenta.

Dadas las circunstancias y comprobada la ilegalidad advertida, en atención al numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como guardiana de la legalidad, procederá a dictar una nueva disposición en reemplazo de la impugnada en este Negocio Jurídico, a fin de proteger y preservar el ordenamiento legal objetivo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de

153

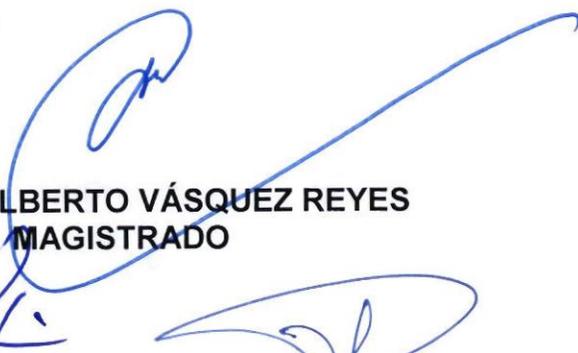
la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL**, el artículo 151 (antes artículo 103) del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, aprobado mediante el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Educación, solo en lo que respecta a la frase "... o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada...".

En consecuencia, el artículo 151 (antes artículo 103) del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, aprobado mediante el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Educación, quedará así:

"Artículo 151. Los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente o interino, desempeñan cargos de maestro, profesor o una posición administrativa, podrán ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación en los siguientes casos:

1. La posición sea interina y no exceda de quince (15) horas semanales.
2. La posición no implique simultaneidad con su jornada regular de trabajo.
3. No haya aspirantes idóneos disponibles para ocupar la posición."

Notifíquese y Publíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

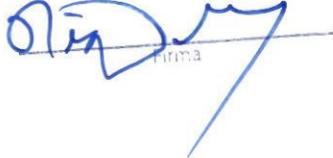

LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 6 DE octubre DE 20 22

A LAS 8:52 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2979 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 30 de Septiembre de 20 22



SECRETARÍA