

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, catorce (14) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).**

**VISTOS:**

El Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, actuando en su propio nombre y representación, concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover demanda contencioso administrativa de nulidad a fin de que se declare la nulidad, por ilegal, del Resuelto N°5261 de 12 de noviembre de 2021, expedido por el Ministerio de Educación "Que aprueba la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación".

**I. LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA**

El activador judicial esgrime en defensa de su pretensión que el Resuelto N°5161 de 12 de noviembre de 2021, acusado de ilegal, indica que se hace necesario que los criterios de afinidad de los Estudios Académicos guarden relación con el puesto de nombramiento que el Educador pretende aspirar según su área educativa particular, olvidando entre otras cosas que los Criterios de Afinidad y Especialidad de conocimientos se aplican al mundo del ejercicio docente en virtud

CM

CM

de los elementos de formación y perfeccionamiento constante en todas las áreas del saber humano y que son desarrollados dentro de un aula de clase.

Sostiene igualmente, que en el artículo 3 de dicho resuelto se dejó un vacío legal al no establecer criterios de especialidad y afinidad sobre los denominados Técnicos Superiores Universitarios y Técnicos Superiores No Universitarios, siendo estos últimos estudios académicos de capacitación general y de formación constante para aquellos que deseen manejar un área de conocimiento en un lapso de tiempo adecuado y con un currículo priorizado al saber que se desea aprender.

Además, considera que el aludido artículo 3 del resuelto impugnado ha limitado la puntuación de los docentes que deseen aspirar a los concursos de nombramientos, sean generales o traslados, así como aquellos de Supervisión y Dirección, colocando en abierta desventaja y en violación de los Derechos Humanos que rigen la educación continua, el perfeccionamiento, la libertad de cátedra y la formación constante de las personas que pueden acceder a los estudios académicos que ellos deseen.

Por otra parte aduce, que del contenido del mencionado resuelto se colige que éste es aplicable a aquellos docentes que participaran en los Concursos de Nombramiento de Personal Docente, los cuales han sido afectados por la eliminación ilegal su puntuación académica, realizada por las Juntas de Selección de Personal durante todo el año en los diferentes Concursos de Nombramientos, Traslados y Dirección y Supervisión, enfrentando ahora la aplicación de un Sistema de Calificación de Especialidad y Afinidad que limita la diversificación de sus conocimientos educativos.

Inclusive señala, que a través de este resuelto el Ministerio de Educación pretende dar sustento legal a la ilegal eliminación de puntuación académica llevada a cabo por los miembros de las Juntas de Selección de Personal adscrita a cada Región Escolar, y que por medio de un acuerdo verbal, en pleno Estado de Emergencia Nacional por la situación de salud de Covid-19, acordaron establecer la eliminación de la puntuación en concurso sea de nombramiento, traslado, supervisión y dirección de los puntos de estudios académicos de los Docentes que participan de dicho concurso.

Finalmente explica, que el Resuelto 5261 de 21 de noviembre de 2021 entra a regular y modificar lo contenido en el Decreto 1349 de 4 de octubre de 2014, el cual en su artículo 3, Parágrafo, establece lo referente a la aplicación de los criterios de calificación de los Títulos Académicos, y forma de ponderación para la validación de los mismos dentro de los Concursos Generales de Nombramiento, cuyo decreto fue absorbido por la numeración corrida que se le realizó al Decreto Ejecutivo 203 de septiembre de 1996, a través del Resuelto 804 de marzo de 2020; lo que demuestra una clara ilegalidad contenida en el acto administrativo impugnado, el cual entra a modificar y regular una materia que debe conllevar una temática jurídica educativa de alta especialidad, pues, la misma tiene un interés de carácter general, ya que involucra el nombramiento del personal docente que ejercerá sus funciones dentro del Sistema Educativo de la República de Panamá. (Véase fojas 2 a 4 del expediente judicial).

**II. DISPOSICIONES LEGALES QUE ADUCE INFRINGIDAS Y LOS CONCEPTOS DE SU VIOLACIÓN**

El demandante considera que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 1, 31 (numeral 2) y 130 del Texto Único del Decreto Ejecutivo No.203 de 27 de

septiembre de 2006, ordenado sistemáticamente por el Resuelto No.804 de 5 de marzo de 2020, los cuales guardan relación con la obligación que tiene el personal directivo y docente de los centros educativos particulares de cumplir con las disposiciones establecidas en el Capítulo III, Título III de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 6 de julio de 1995; el deber de cumplir, entre otros requisitos, con la inscripción de los títulos, créditos y/o demás documentos exigidos para el cargo en el Registro Permanente de Elegibles, quienes aspiren a ser nombrados como maestros o profesores en el Ministerio de Educación; y, que el procedimiento de evaluación de los aspectos sujetos a medición por el sistema de puntos, se hará en forma sumativa y acumulativa para los concursos a cargos de dirección y supervisión, donde se tomará en cuenta los títulos académicos a nivel medio, superior, universitarios, post universitario, créditos universitarios, años de servicio, seminarios, congresos, cursos de capacitación, servicios valiosos, obras didácticas.

Al exponer el concepto de infracción de estas normas, el actor argumenta fundamentalmente que el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, impugnado, viola la Ley 47 de 1946 y el Decreto Ejecutivo 203 de 1996, ordenado sistemáticamente por el resuelto 804 de 2020, porque a través de un resuelto el Ministerio de Educación entra a normar los fundamentos legales contenidos en estas normativas educativas que son de superior jerarquía legal, pretendiendo con ello ejercer un control sobre la afinidad de todos los Estudios Académicos que sus creadores consideren afines a la especialidad del educador que participe en los concursos de nombramientos; obviando el hecho que un resuelto no puede entrar a reformar, subrogar o reglamentar una normativa superior. (Cfr. fs. 6 a 8 del expediente judicial).

Por otra parte, estima infringidos los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con el deber que tienen las entidades públicas de observar el orden jerárquico de las disposiciones a ser aplicadas al proferir sus decisiones; que ningún acto puede ser emitido con infracción de una norma jurídica vigente; y la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren revistos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Al explicar el concepto de infracción de estas normas el actor manifiesta que es un hecho conocido que los resueltos ministeriales son actos administrativos que regulan materias sin una trascendencia especial; es decir, regulan situaciones de manejos administrativos sin que trasciendan a la regulación de materias legales especiales o de una importancia que limiten o impliquen dentro de sí normas especiales educativas que afecten derechos adquiridos de los docentes.

Agrega que, los decretos ejecutivos como norma legal han regulado, de forma especial y continua, el escenario social y general de los concursos de selección de personal docente, ya sea para las funciones de Directivos y Profesores de Pre Media y Media Académica, así como de Maestros de Grado, incluyendo el procedimiento de evaluaciones general de la afinidad de los títulos de estudios académicos de los docentes para los diferentes concursos para nombramiento en la rama educativa, utilizando esta figura jurídica para dar el asidero legal educativo que presta las directrices para que en cada acto administrativo de selección de personal docente se pueda encontrar la doctrina jurídica educativa procesal que en debido cumplimiento de la jerarquía de las normas se aplique.

Concluye expresando, que el Resuelto 5261 de 21 de noviembre de 2021, ha sido propuesto para implantar una supuesta tabla de puntuaciones, pero también

entra a regular y modificar sustancialmente lo dispuesto previamente en el Decreto ejecutivo 1166 de 2013 y el Decreto Ejecutivo 1349 de 2014; más aún si en su parte considerativa y fundamento de derecho no menciona ninguno de estos decretos que modifican el Decreto Ejecutivo 203 de 1996, que incorrectamente fue aprobado por el Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, mismo que procede a cambiar un orden jurídico ya establecido por los mencionados decretos que regulan una materia que debe conllevar una temática jurídica educativa de alta especialidad, por tener un interés de carácter general, ya que involucra la aplicación de los criterios de calificación de los títulos académicos y la forma de ponderación para la validación de los mismos concursos generales de nombramiento del personal docente que ejercerá sus funciones dentro del sistema educativo en la República de Panamá.

### **III. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

Admitida la presente demanda de nulidad, el Magistrado Sustanciador, mediante la Providencia de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022), legible a foja 84 del expediente de marras, ordenó por intermedio de la Secretaría de la Sala, correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, a la Ministra de Educación para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, rindiera su Informe Explicativo de Conducta.

Atendiendo a lo instruido por el Magistrado Sustanciador, en el Oficio N°2102 de 25 de agosto de 2022, la Ministra de Educación remite a la Sala Tercera la Nota No.DM-DNAL-104-1988-2022-UAJ-26 de 6 de septiembre de 2022, visible de fojas 86 a 90 del expediente judicial, a través de la cual presenta sus apreciaciones legales en torno a las normas que el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes invoca

infringidas en su demanda de nulidad, siendo los puntos más relevantes los siguientes:

- Que el Ministerio de Educación consideró oportuno y necesario aprobar a través del Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, la Tabla de Afinidades de los Títulos Académicos requeridos para aspirar a los cargos Docentes en el Ministerio de Educación; de esa manera, la institución contará con un instrumento legal que establece una tabla uniforme en la que se indica cual es la afinidad de los títulos académicos de los docentes que participan en los concursos de nombramientos y traslados de docentes que se realizan.
- La aprobación y aplicación del Resuelto 5261 no impide a los docentes que laboran en este Ministerio o que aspiran a ingresar, realizar estudios de formación y perfeccionamiento constantes en las diferentes áreas del saber humano como lo indica el demandante en su escrito. Tampoco les impide realizar estudios académicos en temas generales para aquellos que desean manejar otras áreas del conocimiento distintas a las de su especialidad o área de formación profesional.
- Uno de los principales fines del Resuelto 5261 es crear oportunidades para los egresados de las diferentes Universidades, ya sean del sector Oficial o Particular, pues, éstas van creando diferentes carreras a través del tiempo en el tenor de mantenerse a la vanguardia y estos títulos son egresados a la base de datos del Ministerio de Educación, ya sea para actualizar o para participar de los diferentes concursos ofertados en esa institución.
- En cuanto al hecho que los miembros de las Juntas de Selección (Comisiones Regionales de Selección de Personal Docente), eliminan puntos de manera ilegal durante todo el año en los diferentes concursos de nombramientos y traslados que realiza el Ministerio de Educación, señala



que no existe tal eliminación ilegal de puntos, ya que esa atribución no está contemplada en el artículo 220 de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación. Por el contrario, su numeral 8 aclara que los procesos de reclutamiento y selección incluyen elaborar las listas de elegibles, disipar los reclamos que se presenten, elaborar y presentar las ternas a la instancia siguiente y resolver las impugnaciones en primera instancia para los traslados y nombramientos del personal docente, directivo y de supervisión de la región.

- Para la conformación de la terna es necesario previamente la elaboración de la Lista de Elegibles, y para su obtención es necesario el análisis del historial académico de cada concursante contenido en el Registro Permanente del Elegible; de ahí que, los miembros de las Comisiones Regionales de Selección tienen facultad para actuar y verificar que efectivamente, en cumplimiento de la normativa que rige el concurso, a los aspirantes sólo les serán tomados en consideración los títulos y documentos académicos relacionados con el cargo para el cual aspiran, tal como lo establece el parágrafo del artículo 131 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996.

#### **IV. EL CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN DEFENSA DE LA LEY**

En atención a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración emite su concepto de ley, por medio de la Vista número 1645 de 04 de octubre de 2022, legible de fojas 91 a 99 del expediente judicial, en la que solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Resuelto No.5261 de 12 de noviembre de 2021, dictado por el Ministerio de Educación.

El representante del Ministerio Público, a efecto de sustentar su posición, esgrime que el mencionado resuelto resolvió aprobar la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación, mismo que deroga el Resuelto No.1033 de 22 de junio de 2004.

Agrega que, al examinar dicha tabla de afinidades pudo constatar que en ésta se va detallando los niveles de los docentes, así: Maestro, Maestro en Educación Inicial, Educación Básica General y Educación Media y Maestro Especial; y los Bachilleratos en Comercio, Turismo, Tecnología Mecánica, Electrónica, Autotrónica, Electricidad, Construcción, Tecnología Informática, Marítimo, Servicio y Gestión Institucional, Refrigeración y Climatización, Agropecuario, Premedia, entre otros. Así como también, los títulos o la especialidad para optar a la cátedra, describiendo las Licenciaturas, los Profesorados, los Postgrados, las Maestrías y los Doctorados requeridos para tales fines.

Aunado a ello, toma lo dicho por la Ministra de Educación en su Informe Explicativo de Conducta, en el sentido que el acto acusado no impide o limita a los docentes que laboran o que aspiren a ingresar en esa institución, a realizar estudios de formación académica y perfeccionamiento constantes en las áreas del saber humano; siendo uno de los principales fines del resuelto, acusado de ilegal, la creación de oportunidades para los egresados de las universidades del sector oficial y particular, las cuales van creando diferentes carreras a través del tiempo en el tenor de mantenerse a la vanguardia y esos títulos son ingresados a la base de datos del Ministerio de Educación para actualizar o para la participación en los concursos ofertados.

Desde esos parámetros, considera que la aludida tabla de afinidades, demanda de ilegal, viene a complementar lo dictaminado en el artículo 1 del Resuelto No.804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo No.203 de 27 de septiembre de 1996, cuya normativa señala que ese decreto establece el procedimiento para el nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión, así como el de las Direcciones Nacionales del Ministerio de Educación.

De ahí que, estima que la referida tabla de afinidades viene a establecer un orden que permite facilitar la tarea de nombramiento y de traslado del personal docente, al conocerse de primera mano los grados académicos que tiene el docente y a qué áreas del conocimiento pertenecen, sin que se evidencie ninguna trasgresión en el procedimiento regulado en el Resuelto No.804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo No.203 de 27 de septiembre de 1996 y mucho menos que haya derogado los requerimientos que exige su artículo 31, para aspirar u obtener un nombramiento como maestro o profesor en el Ministerio de Educación, ni vulnerado su artículo 131, que estatuye la puntuación para cada título académico.

El Procurador de la Administración concluye indicando, a manera de aclaración, que el Decreto Ejecutivo 1166 de 19 de noviembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo 1349 de 23 de diciembre de 2014, que el actor aduce infringidos, no son más que modificaciones que se le hicieron al Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que quedaron subsumidas en el Texto Único de éste, debidamente ordenado por el Decreto 804 de 5 de marzo de 2020, que contiene los artículos 1, 31 y 130, que se invocaron como transgredidos; por lo que, a su juicio, no se configuran ninguna de las infracciones que el demandante adujo en su escrito de demanda.

## V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Culminadas las etapas procesales establecidas en la ley, corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a resolver la controversia planteada por el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, en su propio nombre y representación, a través de esta acción contencioso administrativa de nulidad.

En ese contexto, primero debemos dejar sentado que a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia le corresponde el conocimiento de las demandas de nulidad que se instauren en contra de los actos administrativos que dicten las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, y con base en esa atribución puede decretar su anulación, por ser ilegales, así como también estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, conforme lo instituye el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, concordante con lo establecido en el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946.

Determinado lo anterior, la Sala Tercera observa que el activador judicial considera que el Resuelto No.5261 de 12 de noviembre de 2021, expedido por el Ministerio de Educación, "Que aprueba la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación", publicado en la Gaceta Oficial 29,421 de 23 de noviembre de 2021, debe ser declarado nulo, por ilegal, por ser violatorio de los artículos 1, 31 (numeral 2) y 130 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 2006, ordenado sistemáticamente por el Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, así como también de los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

A efecto de sustentar los cargos de infracción de esas normas, el actor aduce básicamente que el Ministerio de Educación no podía entrar a reglamentar, subrogar y reformar los criterios de ponderación para optar a cargos docentes en esa institución a través de un acto administrativo de inferior jerarquía a la ley, como lo es un resuelto ministerial.

Por otro lado, apoya los hechos fundamentales de su demanda indicando básicamente que el artículo 3 de dicho Resuelto No.5261 de 12 de noviembre de 2021, no incluye dentro de los criterios de especialidad y afinidad algunos estudios académicos que llevan a cabo los Técnicos Superiores Universitarios y Técnicos Superiores No Universitarios, tales como estudios académicos de capacitación general y de formación constante dentro de un área del conocimiento, a fin de obtener un currículo priorizado al saber que desea aprender.

Asimismo, señala que el referido artículo 3 limita la puntuación de los docentes que quieran aspirar a los concursos por nombramientos, ya sea generales o traslados, los de supervisión y dirección, colocándolos en desventaja y en violación de los derechos humanos que rigen la educación continua, el perfeccionamiento, la libertad de cátedra y la formación constante de las personas que pueden acceder a los estudios académicos que ellos deseen.

El demandante considera, igualmente, que el mencionado Resuelto N°5261 de 2021 ha entrado a regular y modificar el Decreto Ejecutivo N°1349 de 2014, específicamente el artículo 3 y su párrafo, el cual establece lo referente a la aplicación de los criterios de calificación de los títulos académicos y forma de ponderación a la validación de los mismos dentro de los concursos generales de

nombramiento, cuyo Decreto Ejecutivo N°1349 de 2014 que modifica el Decreto Ejecutivo 203 de 1996, lo absorbió el Resuelto 804 de 2020 cuando dispuso aprobar el Texto Único del referido Decreto Ejecutivo 203 de 1996; lo que, a su juicio, demuestra una clara ilegalidad contenida en el presente acto administrativo al entrar a modificar y regular una materia que debe conllevar una temática jurídica educativa de alta especialidad.

Establecidos los planteamientos sobre los cuales el demandante funda la presente acción contencioso administrativa de nulidad, la Sala Tercera considera menester indicar que la Asamblea Nacional, mediante la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, aprobó la Ley Orgánica del Ministerio de Educación, modificada por la Ley 34 de 8 de julio de 1995, la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley 60 de 7 de agosto de 2003, siendo posteriormente organizada sistemáticamente con una numeración corrida por el Ministerio de Educación a través del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 30 de abril de 2004, cuyo cuerpo normativo confiere plena competencia a ese ente ministerial por medio de su artículo 17, para que administre y dirija la política educativa en todo el territorio nacional, a efecto que el Estado panameño pueda cumplir con el mandato que le ha instituido la Constitución Política de la República de Panamá de garantizar el derecho a la educación a todos sus habitantes.

En esa misma dirección, advertimos que el artículo 20 del referido Texto Único establece expresamente que la estructura administrativa del sistema educativo estará conformada por niveles, entre ellos se encuentra el Nivel Central que está compuesto por el Ministerio de Educación, al cual le corresponde dirigir las políticas, estrategias y fines de la educación en nuestro país.

Luego de realizar la respectiva interpretación hermenéutica de esas disposiciones, esta Superioridad arriba a la conclusión que el representante legal del Ministerio de Educación ostenta plena competencia para expedir los procedimientos que deben ser aplicados en los concursos para el nombramiento, promoción y traslado del personal docente y administrativo; mismos que deben estar ceñidos al orden normativo contenido en la ley y en franco respeto del escalafón, tal como lo dispone el artículo 176 del referido Texto Único de la Ley Orgánica de Educación.

Aclarado lo anterior, la Sala Tercera procede al examen de legalidad del acto administrativo impugnado, con base en los hechos que fundamentan la demanda y las normas que el actor aduce conculcadas, en las que alega fundamentalmente que un resuelto no puede entrar a reglamentar, subrogar o reformar un asunto que regula una normativa de superior jerarquía como lo es un decreto ejecutivo que se encuentra vigente.

En esa dirección, este Tribunal de Justicia observa que el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, acusado de ilegal, fue expedido por el Ministerio de Educación con el objeto de dar cumplimiento a lo estatuido en el artículo 131 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, adicionado y modificado por los Decretos Ejecutivos N°145 de 2014, N°1349 de 2014, N°69 de 2015, N°744 de 2015, N°506 de 2016, N°147 de 2016, N°152 de 2016, N°250 de 2017, N°251 de 2017 y N°532 de 2018, siendo posteriormente ordenado sistemáticamente con numeración corrida por el Ministerio de Educación a través del Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, que contempla el procedimiento de puntuación para cada título académico en los concursos de nombramiento y traslado del personal docente, en cuyo párrafo se deja instituido que en los