

**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

concursos sólo deben ser considerados los títulos y documentos académicos del educador relacionados con el cargo para el cual aspira.

También se desprende del Considerando de dicho resuelto que la expedición de ese acto administrativo tiene por finalidad la creación de una tabla uniforme que establezca la afinidad de los títulos académicos de los educadores que participan en estos concursos con las asignaturas o materias de los planes de estudio vigentes, que sirvan de base para identificar los cargos docentes.

Al examinar el contenido de esa tabla de afinidades, advertimos que el Ministerio de Educación, por medio de un Resuelto, clasifica los títulos universitarios, según la especialidad, ya sean a nivel técnico, licenciatura, postgrado, maestría y doctorado, que deben aportar los candidatos a optar a un cargo docente, a efecto de valorar la idoneidad, aprendizaje y competencia del aspirante.

A guisa de ejemplo, para optar a la cátedra de Profesor de Segunda Enseñanza - Bachiller en Comercio, impartiendo la asignatura de Mercadotecnia y Publicidad, el aspirante debe presentar según esa especialidad los siguientes títulos: Licenciaturas en Mercadeo y Publicidad, Mercadotecnia; Publicidad; Administración de Empresas con énfasis en Mercadeo; Mercadeo y Comercio Internacional; Gerencia de Oficina y Mercadotecnia; Postgrado en Negocios Internacionales y Mercadeo; Maestría en Administración en Negocio con Especialización en Mercadeo; Doctorado en Administración con Especialización en Finanzas Contabilidad, Auditoría, RRHH y Mercadeo; Doctorado en la Especialización de Mercadeo. (Cfr. f. 15 del expediente judicial).

Por otro lado, apreciamos que el resuelto impugnado también establece en su artículo 2, que en el evento que algún título no se encuentre en esa tabla considerará cualquier otro aspecto relacionado con las diferentes áreas de formación docente, tales como: 1) Mediación, mediación escolar; 2) didáctica; 3) investigación educativa; 4) innovación tecnológica; 5) metodología educativa; 6) organización escolar; 7) planeamiento educativo; 8) evaluación educativa, institucional y de los aprendizajes; 9) currículo; 10) proyectos educativos; 11) legislación escolar; 12) innovación escolar.

Finalmente, el artículo 3 de ese resuelto indica que en el caso de los títulos de Técnicos Universitarios y Técnicos Superiores no Universitarios serán considerados los que corresponden a la especialidad. (Cfr. fs. 12 a 39 del expediente judicial).

Ahora bien, como quiera que el Ministerio de Educación expresa de forma explícita que esa tabla uniforme de afinidades de los títulos académicos, tiene como finalidad cumplir con lo dispuesto en el artículo 131 contenido en el Título VI del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, reformado por el Decreto Ejecutivo 1349 de 2014 y ordenado sistemáticamente a través del Texto Único aprobado por el Resuelto 804 de 2020, consideramos necesario examinar esa disposición legal para efecto de nuestro análisis, lo cual nos permitió advertir que dicha norma solo establece las puntuaciones asignadas a los títulos universitarios expedidos en el ramo docente, sin hacer referencia a las asignaturas que serán impartidas, los estudios superiores afines a la misma, y mucho menos describe de forma detallada los títulos universitarios que pueden ser presentados por los aspirantes que deseen participar en los concursos docentes en el Ministerio de Educación.

Inclusive, ese texto reglamentario tampoco hace mención que el Ministerio de Educación tomará en cuenta en la evaluación del concurso algún otro título

relacionado con las diferentes áreas de formación docente, así como los títulos de los Técnicos Universitarios y Técnicos Superiores no Universitarios que corresponden a la especialidad, tal como lo describe el acto administrativo impugnado.

Por el contrario, el párrafo del artículo 131, ya mencionado, únicamente indica que: *“Solo serán tomados en cuenta los títulos y documentos académicos del educador relacionados con el cargo para el cual aspira y, únicamente, serán considerados los cursos, seminarios, congresos y diplomados que haya realizado durante los cinco (5) años anteriores al concurso, hasta el máximo de doce (12) puntos. En caso que el aspirante tenga registrado más de un bachillerato, solo se le considerará aquel que le permitió obtener el título de la especialidad o en su defecto, el primero que haya sido inscrito en el historial académico del Registro Permanente de Elegibles.”*

Desde esa perspectiva interpretativa de las normas supra citadas, este Tribunal infiere, sin mayor reparo, que el Ministerio de Educación a través de un Resuelto ministerial introdujo modificaciones al procedimiento de ponderación en los concursos docentes contenido en el Título VI del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, ordenado sistemáticamente y en numeración corrida por medio del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020; habida cuenta de que, exige que el participante en el concurso docente presente determinados títulos universitarios afines a la asignatura que aspira a impartir y que acreditarán sus capacidades, lo cual no está contemplado en el texto reglamentario, estableciendo también que para esa valoración considerará cualquier otra formación dentro del área del conocimiento de la asignatura abierta a concurso, en caso que algún título no se encuentre en la tabla de afinidades aprobada en este resuelto.

En consecuencia, queda claro que al expedir el acto administrativo acusado de ilegal, el Ministerio de Educación no tuvo presente que los resueltos son instrumentos jurídicos de rango inferior a la Ley y los reglamentos, pues, éstos poseen un carácter individual, donde la autoridad nominadora expresa su voluntad respecto a una medida de orden interno y de funcionamiento institucional, tales como acciones de personal de vacaciones, licencias por gravidez o estudios, por enfermedad, entre otros, cuya firma es refrendada por el Secretario Administrativo de la entidad; a diferencia de los decretos y resoluciones que son dictados por el Presidente de la República junto con el Ministro de Educación, conforme el mandato establecido en el artículo 28 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación, que expresa lo siguiente:

**“Artículo 28:** *Las formas de expresión del Órgano Ejecutivo y del Ministerio de Educación son las siguientes: Decretos y Resoluciones, que llevarán las firmas del señor Presidente de la República y del Ministro de Educación, y los Resueltos, que llevarán las firmas del Ministro de Educación y del Secretario del Ministerio.*” (El destacado es de la Sala).

De ahí que, a pesar que la autoridad nominadora haya sustentado su actuación en una supuesta urgencia a efecto de dar cumplimiento a lo estatuido en el artículo 131 de la norma reglamentaria, no podemos soslayar que, dicha tabla de afinidades instituyó nuevos parámetros para la ponderación de la hoja curricular del personal docente que aspira a ser nombrado en puestos de enseñanza en el Ministerio de Educación; cambios que, reiteramos, modifican sustancialmente el Título VI del Texto Único del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, ordenado sistemáticamente por el Resuelto N°804 de 5 de marzo de 2020, el cual reglamenta aquellas normas que regulan lo atinente al procedimiento de nombramiento y traslado del personal docente contenidas en el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, aprobado por el Decreto Ejecutivo 305 de

30 de abril de 2004, por ende, es evidente que al emitir el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, el Ministerio de Educación infringió el orden de preferencia de las normas contenido en el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que expresa en su parte medular lo siguiente:

**“Artículo 35:** *En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.* ...” (El destacado es de la Sala Tercera).

A manera de docencia, consideramos pertinente dejar sentado que el tema del orden jerárquico de las normas que deben ser aplicadas en las decisiones y actos de la Administración Pública, ha sido explicado por el jurista panameño Edgardo Molino Mola en su obra *“La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado”*, quien nos comenta lo siguiente:

*“...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales -decretos, leyes, decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras, jurisprudencia obligatoria 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos - decretos de gabinete, resoluciones de gabinete - estatutos reglamentarios ordinarios, reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado, acuerdos de instituciones autónomas, resueltos ministeriales, resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales, decretos alcaldicios, reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas, sentencias judiciales, contratos, actos de autoridad órdenes, laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.” (EDGARDO MOLINO MOLA. (1998). La jurisdicción constitucional en Panamá en un estudio de derecho comparado. (1ra. ed.), edit. Dike, Colombia, pág. 110).*

En esa misma línea de pensamiento, resulta necesario mencionar que el notable jurista y catedrático panameño Doctor César Augusto Quintero Correa, al analizar el tema del orden jerárquico de las normas señaló en cuanto a los llamados “Resueltos”, lo siguiente:

“Todo lo transcrito indica que se trata de los llamados resueltos ministeriales y de otros actos similares.

El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. **A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado; designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslados de empleados de un lugar a otro (maestros, por ejemplo); licencias por gravidez a las mujeres; licencias por enfermedad, etc.**

Originalmente, tales disposiciones administrativas llevaban las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Viceministro) del ramo.

Esta práctica racional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte el doctor Solís ..., la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de estado dictar disposiciones - aun cuando fueran sobre materias de rutina- sin la firma del Presidente.

De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines". (César, QUINTERO. El Órgano Ejecutivo. Folleto de Derecho Constitucional No. 1 del Tomo II, Panamá, abril de 1970, pág. 24).

Por su parte, jurisprudencialmente la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, también dejó sentado en cuanto a la diferencia que existe entre los reglamentos y el resuelto, en la Resolución de 30 de noviembre de 1995, lo siguiente:

*"De acuerdo con la doctrina nacional más calificada, el resuelto es un instrumento jurídico establecido, por vez primera, en la Constitución de 1941(art.110). Sin embargo, en la práctica gubernativa panameña los resueltos se han venido dictando desde la segunda década de este siglo.*

***Esta modalidad del acto administrativo se perfecciona con la intervención del Ministro del ramo, con el refrendo del vice ministro o, en su defecto, del secretario administrativo del ministerio, y constituyen actos administrativos de rango inferior, que no figuran siquiera, de manera específica, entre los actos sobre los cuales recae el control de la constitucionalidad, a la luz de lo que establece el numeral primero del artículo 203 de nuestra Carta Política.***

***Por regla general, los resueltos han sido utilizados para resolver cuestiones de índole administrativa de carácter individualizado, como para conceder vacaciones a servidores públicos; para designar a un funcionario que deba representar a una institución o entidad pública en asunto o misión oficial, para otorgar licencias por enfermedad, gravidez o estudios; para designar a la persona que ha de reemplazar a un funcionario durante un período de vacaciones o licencias; para***

**ascender a un funcionario, entre otros casos.** (Cfr. Sentencia de Inconstitucionalidad de 5 de mayo de 1993)

El reglamento, en cambio, desde el punto de vista estrictamente técnico, es un acto de carácter general, dictado con la formalidad y eficacia de una resolución que emana del Órgano Ejecutivo, con las firmas del Presidente de la República y del Ministro respectivo, por lo que sí se le tiene por expresamente comprendido entre los objetos de control constitucional que señala la norma superior antes citada.

...  
La lectura del acto demandado permite comprobar que el instrumento jurídico de marras (Resuelto 767 de 1º de junio de 1970), se encarga de reglamentar, en abstracto, los 'deberes y derechos del personal administrativo al servicio del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social y establece las normas para desarrollar las acciones de personal' (art. 1).

La revisión de los títulos de dicho 'Reglamento Interno' permite comprobar este aserto. Por ejemplo, en su Título II se ocupa de los 'DERECHOS DEBERES Y PROHIBICIONES' de los funcionarios administrativos del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, mientras que el Título III se refiere a las 'ACCIONES DE PERSONAL' (nombramientos, vacaciones, traslados, remuneración, tiempo extraordinario de trabajo, separación del cargo, renuncia, destitución, licencias, evaluación, régimen disciplinario, etc.).

**Se aprecia, con toda claridad, que el acto que se demanda es un resuelto sui generis, porque, a pesar del ámbito restringido que le está asignado en virtud de la naturaleza jurídica del acto, su contenido es general o abstracto.**

**Salta a la vista que la función normativa que le ha sido atribuida lo coloca en franca contradicción con el inciso primero del artículo 297 de la Carta Fundamental, que exige que esa materia sea determinada por la ley o, en virtud de interpretación conforme con la Constitución, mediante Decreto Ejecutivo firmado por el Presidente de la República y el ministro de salud, en ejercicio de la potestad reglamentaria discrecional que engendra reglamentos autónomos o independientes** (Cfr. Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de junio de 1992).

Como se afirma en la Vista de la Procuraduría General, la vulneración de la norma constitucional emerge de manera clara, toda vez que **no es posible que un simple resuelto, empleado en la práctica ordinaria para el trámite y resolución de asuntos administrativos de carácter individualizado, sea utilizado, como en este caso, para desarrollar o ejecutar directamente normas constitucionales,** tarea que corresponde, fundamentalmente, a la ley formal y, por vía de excepción, a los Decretos Reglamentarios Autónomos, en el evento de que no exista regulación de carácter legal.

Como quiera que se está en presencia de un caso en el que la vulneración de la Ley Fundamental se produce por defectos de forma del acto atacado, en el que rige el principio dispositivo de manera atenuada, lo que se produce, entonces, es la inconstitucionalidad de todo el acto acusado.

*Por otra parte, porque se trata del control de la constitucionalidad de un acto de carácter general o abstracto, la sentencia estimatoria constitutiva que decide esta causa tiene efectos abrogativos y erga omnes hacia el futuro, razón por la cual todas las consecuencias jurídicas producidas hasta ahora con la aplicación del acto acusado conservan su eficacia.” (El destacado es de la Sala Tercera).*

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se pronunció sobre ese mismo tópico en las Resoluciones de 27 de mayo de 1994 y 7 de mayo de 1998, de la siguiente manera:

Resolución de 27 de mayo de 1994

*“A juicio de la Sala le asiste razón al demandante, ya que la norma que se impugna forma parte del Resuelto N°1428 de 5 de septiembre de 1983 proferido por el Ministerio de Educación, por el cual se establecen los criterios para el otorgamiento de los puestos de honor en el Primer Nivel de Enseñanza. Este resuelto, pese a haberse emitido por no existir normas especiales que regulen dicho mecanismo de reconocimiento, constituye una reglamentación de la ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, que en su Título III, Capítulo I establece las normas generales que rigen la educación pre-primaria y primaria en nuestro país, y en los artículos 101 y 105 ibídem faculta al Órgano Ejecutivo para crear becas en general, y en especial para hacer estudios en escuelas secundarias, o sea en el nivel docente inmediatamente superior a la enseñanza primaria, becas que se otorgan en los otros niveles de enseñanza a los alumnos que ocupen los tres primeros puestos de honor.*

*Esta reglamentación debió ser expedida por el Presidente de la República y el Ministro de Educación, mediante un decreto reglamentario de ejecución o decreto ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria que reside en el Órgano Ejecutivo, conforme lo dispone el ordinal 14 del artículo 179 de la Constitución Política y el ordinal 11 del artículo 629 en concordancia con el ordinal 1º del artículo 638, ambos del Código Administrativo.*

*Como lo manifestó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 5 de mayo de 1993 dictado en la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Wellington Fung Low en contra del Resuelto ALP-036-ADM de 4 de septiembre de 1991 expedido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, ‘no es posible en tal virtud..., desarrollar o reglamentar una ley por medio de un simple resuelto ministerial, que ignora la formalidad constitucional sustantiva de la participación del Presidente de la República en la formación del acto’.*

...

*La norma impugnada forma parte de un instrumento reglamentario ilegal por haber sido expedido para reglamentar la Ley, no obstante, como solamente se ha solicitado la declaratoria de ilegalidad del artículo 7º del referido resuelto, debe estimarse fundado el cargo de violación, por omisión del ordinal 11 del artículo 629 del Código Administrativo, sólo en relación con dicho artículo.”*

Resolución de 7 de mayo de 1998

*“En el orden de preferencia de las normas dictadas en asuntos nacionales primero está la ley, después el reglamento o decreto reglamentario y por último las órdenes superiores o resueltos.*

*El resuelto es un grado legítimo de ordenamiento inferior al de las leyes y decretos reglamentarios que tiene fundamento constitucional.*

...

*El doctor César A. Quintero, describe los resueltos ministeriales como órdenes y disposiciones de mera tramitación que expide y ejecuta un Ministro en nombre del Presidente de la República, sin que éste las firme.*

*Al respecto señala el Doctor Quintero:*

*‘Todo lo transcrito indica que se trata de los llamados resueltos ministeriales y de otros actos similares.*

*... El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado; designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslados de empleados de un lugar a otro (maestros, por ejemplo); licencias por gravedad a las mujeres; licencias por enfermedad, etc.*

*Originalmente, tales disposiciones administrativas llevaban las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Viceministro) del ramo.*

*Esta práctica racional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte el doctor Solís ..., la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de estado dictar disposiciones - aún cuando fueran sobre materias de rutina- sin la firma del Presidente.*

*De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines’. (César, QUINTERO. El Órgano Ejecutivo. Folleto de Derecho Constitucional No. 1 del Tomo II, Panamá, abril de 1970, pág. 24).*

*Por tanto, a juicio de la Sala, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993 debe ser reglamentado mediante un Decreto Ejecutivo y no mediante un Resuelto como el N°397 de 1993 que ha sido impugnado.”*

De todo el contexto anteriormente expuesto, es evidente que el Resuelto 5261

de 12 de noviembre de 2021 ha sido dictado en franca violación del ordenamiento

jurídico vigente contenido en el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, ordenado sistemáticamente por el Resuelto 804 de 2020, ya que inserta sendas modificaciones al procedimiento de evaluación para la selección de cargos docentes en el Ministerio de Educación, que debieron ser aprobadas por el Presidente de la República junto con la Ministra de Educación a través de un Decreto Ejecutivo; en consecuencia, lo procedente es declarar su nulidad y a ello nos abocamos.

**VI. PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES ILEGAL** el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, expedido por el Ministerio de Educación.

**Notifíquese,**

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

*María Cristina Chen Stanziola*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

**SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFIQUESE HOY 20 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:31 DE LA mañana

A Quelchedo de la Administración

*[Signature]*  
FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1525 en lugar visible de la

Secretaria a las 4:00 de la Tarde

de hoy 16 de Mayo de 2024

El Secretario (a) Judicial

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_