

El artículo 46 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, establece que cuando se deniega la expedición de copia, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, a fin de que el Magistrado Sustanciador antes de admitir la demanda requiera de la autoridad demandada las copias del acto impugnado.

En vista que la solicitud presentada se ajusta a lo contemplado en la disposición antes señalada y toda vez que se acreditó por la demandante las gestiones pertinentes para obtener las copias autenticadas de las resoluciones impugnadas, lo procedente es acceder a la petición formulada.

Por lo antes expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ORDENA que por Secretaría de la Sala se oficie al Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos, para que en el término de cinco días, nos remita copia debidamente autenticadas con la constancia de su notificación de los siguientes documentos:

Resolución No.201-3908 de 24 de septiembre de 2009, emitida por el Director General de Ingreso, Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Resolución No.201-4671 de 6 de mayo de 2011, emitida por el Director General de Ingreso, Ministerio de Economía y Finanzas.

Notifíquese,

LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS QUIROS EN REPRESENTACIÓN DE PANTALEON QUINTERO PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 22 DE 22 DE AGOSTO DE 2007, EMITIDA POR LA DIRECTORA REGIONAL DE EDUCACIÓN, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. PANAMÁ, CATORCE (14) DE MAYO DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Alejandro Moncada Luna
Fecha:	14 de mayo de 2012
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	232-08

VISTOS:

El licenciado Carlos Quirós, actuando en nombre y representación de PANTALEON QUINTERO, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 22 de 22 de agosto de 2007, expedida por la Directora Regional de Educación de la Provincia de

Veraguas y su acto confirmatorio; como consecuencia, solicita el reintegro al cargo del que fue destituido y se haga efectivo el pago de los salarios caídos desde el 1 de febrero de 2008 hasta la fecha de su restitución.

A través del acto demandado se decide destituir al educador Pantaleón Quintero del cargo de Director del Primer Ciclo de Guarumal, y remitir copia de la resolución a las instancias correspondientes para su debido trámite.

La resolución demandada fue recurrida con el recurso de apelación, sin embargo, dicho acto se mantuvo en todas sus partes a través de la resolución 516 de 17 de diciembre de 2007, suscrita por el Ministro de Educación de ese entonces.

I. ANTECEDENTES

De los hechos presentados en la demanda se observa que, la Dirección Regional de Educación de Veraguas, a través de proceso disciplinario seguido al profesor Pantaleón Quintero, por falta de honestidad en el manejo de los fondos destinados a educación, determinó que se había configurado la infracción disciplinaria que da lugar a sanción de destitución.

Las normas que figuran como infringidas se citan en el orden que siguen:

La primera norma que se estima como infringida, por omisión lo es el artículo 197 de la Ley 47 de 1946, en su parte que señala que la destitución solo puede aplicarla el Órgano Ejecutivo, porque la sanción de destitución del educador Pantaleón Quintero a través del acto acusado la aplicó la Directora Regional de Educación de la Provincia de Veraguas.

En ese mismo orden, el demandante dice haberse infringido también el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 618 de 19 de abril de 1952, el cual restablece la vigencia del Decreto Ejecutivo N°539 de 29 de diciembre de 1951, que atribuye a los directores de las escuelas imponer sanciones, pero al mismo tiempo establece que la pena de destitución solo puede aplicarla el Órgano Ejecutivo y la de traslado por el Ministerio de Educación. La infracción de esa norma la explica el apoderado judicial del demandante porque dejó de aplicarse, ya que esa norma dispone quien es competente para sancionar con destitución.

De la Ley 47 de 1946, también figura como infringido el artículo 190, sobre que las quejas contra algún miembro del personal docente o administrativo de la rama de la educación que tenga un Superior serán investigadas inmediatamente por su superior, cuya infracción se explica en que no consta en el proceso disciplinario una investigación prolija, porque tanto en la resolución impugnada como en su acto confirmatorio se menciona un audito no incorporado en dicho proceso, sin que forme parte del mismo, añadiendo a ello que la única manera de crear certeza a los hechos endilgados a su representado, es mediante una prolija y adecuada investigación de los hechos.

Finalmente, de la Ley 38 de 2000 que recoge el Procedimiento Administrativo General, la parte demandante cita como infringidos los artículos 93 y 142 que se refieren respectivamente a la notificación cuando en un proceso administrativo se ha constituido apoderado legal y de los requisitos para declarar como testigos. Tales normas, dice haberse infringido en el primer caso, porque no se notificó al apoderado legal constituido, de las diligencias y resoluciones dictadas en el proceso disciplinario, y en segundo lugar, porque no se cumplieron las condiciones establecidas para declarar como testigo, violentado de esta manera las garantías procesales.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La Directora Regional de Educación de Veraguas, a través de la nota AL-75-08 de 8 de mayo de 2008, remitió a la Sala el informe explicativo requerido con relación a la presente demanda, en la cual explica la funcionaria que la destitución del educador Pantaleón Quintero obedeció a que, llegó a su conocimiento una serie de hechos y situaciones endilgadas al nombrado, que constituyen falta administrativa, por lo cual mediante proveído de 29 de agosto de 2006, se le abrió investigación disciplinaria determinándose de ello la culpabilidad por falta disciplinaria que además, constituía conducta delictiva de conformidad con el artículo 201 del Código Penal. De allí, que se ordenó la suspensión del cargo y los respectivos salarios del mismo, pero esa última providencia fue revocada en virtud del resultado de la interposición de un Amparo de Garantías Constitucionales.

Explica la funcionaria, que subsiguientemente se le tomó una declaración al demandante y seguido de ello se le formuló un pliego de cargos, levantándosele cargos por la aprobación de unos desembolsos no respaldados en documentos, por una Auditoría Especial identificada N°34-11-06 en el Centro de Educación Básica General de Guarumal, por el periodo comprendido de 1 de febrero de 2005 al 31 de agosto de 2006, sin demostrar de manera fehaciente por qué tenía faltas de controles, lo cual se enmarca en las conductas dispuestas en los artículos 10 y 12 del Decreto 520 de 28 de diciembre de 2005, que disponen medularmente que la venta o consumo de productos debe aprobarlos la comunidad educativa, y que las ganancias de los proyectos agropecuarios deben depositarse en la cuenta del fondo agropecuario.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

A través de la Vista N° 618 de 24 de junio de 2009, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala que declare que no es ilegal la resolución 22 de 22 de agosto de 2007, basado primeramente en que contrario a lo expresado por la parte demandante, la funcionaria demandada está facultada para emitir el acto acusado ya que los directores de los centros regionales representan al titular del ramo en la región escolar, al establecerse en los artículos 40 y 54 de la ley 47 de 1946, las direcciones regionales de educación tienen autonomía funcional y administrativa, y que los directores regionales de educación son la autoridad en materia educativa y representan al titular del ramo en la respectiva sanción, aunado a que el artículo séptimo del Decreto Ley 618 de 9 de abril de 1952, faculta a quienes ocupan cargo de dirección en el Ministerio de Educación a destituir.

El criterio del funcionario del Ministerio Público se sustenta también en que el artículo 190 de la Ley 47 de 1946, contra el cual se encausa una infracción fue subrogado por el artículo 248 del Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004. Por otro lado, que no se han infringidos los artículos 93 y 142 de la Ley 38 de 2000, porque se formuló el pliego de cargos de los cuales se le corrió traslado, y el demandante interpuso los medios impugnativos correspondientes oportunamente.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

Desarrollados los trámites legales de rigor corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio, sobre las consideraciones que siguen.

2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, el demandante es el educador Pantaleón Quintero que como persona natural que recurre en defensa de sus derechos e intereses, contra la Resolución 22 de 22 de agosto de 2007, dictada por la Directora Regional de Educación de Veraguas, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la presente acción de plena jurisdicción.

El acto demandado fue emitido por la Directora Regional de Educación de la Provincia de Veraguas del Ministerio de Educación, entidad estatal, con fundamento en la Ley 47 de 1946 y el Decreto Ley 618 de 9 de abril de 1952, quien funge como sujeto pasivo en este proceso.

3. Problemas Jurídicos a resolver en la presente controversia

Observa la Sala que las disconformidades del demandante consisten que la investigación realizada por la Directora Regional de Educación de Veraguas del Ministerio de Educación, no fue prolija y violó el debido proceso al no atenderse requisitos para tomar una declaración de testigos y no notificarse al apoderado legal constituido. Igualmente señala que la autoridad que emitió el acto no tiene la facultad legal para aplicar la sanción disciplinaria de destitución.

Con relación a los cargos presentados, es importante, en primer lugar, establecer la competencia sancionatoria de la Directora Regional de Educación, resultando pertinente referirnos a los artículos 54, 190, 192 y 193 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, contenido en el Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 54: Los Directores o las Directoras regionales de Educación serán la autoridad en materia educativa y representarán al Ministro o a la Ministra de Educación en la respectiva región escolar.

Los Directores o las Directoras Regionales de Educación son los jefes o superiores inmediatos de todos los funcionarios que laboran en la Dirección Regional, de los Subdirectores y Subdirectoras Regionales, de los Coordinadores y las Coordinadoras de Circuitos Escolares, de los Supervisores y Supervisoras Regionales, así como de los Directores y Directoras de las escuelas y colegios en la región, y estos últimos lo son del personal docente y administrativo que labora en el respectivo centro escolar.

Las Direcciones Regionales ejercerán sus funciones en coordinación con la Dirección General de Educación y las Direcciones Nacionales.”

ARTÍCULO 190: Las quejas que sobre algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación tenga un superior, que le ha llegado por algún conducto digno de crédito, serán inmediatamente investigadas por el superior tan prolijamente como su importancia demande.”

ARTÍCULO 192: Si de la investigación se desprende que hay indicios de culpabilidad que haga acreedor al subalterno a alguna sanción, caso de resultar comprobados los hechos, el superior pasará al subalterno el pliego de cargos por el término de ocho (8) días para que se defienda.

ARTÍCULO 193: Si el inferior no pudiera desvirtuar los cargos, el superior procederá a aplicar la sanción que le corresponda de acuerdo con las disposiciones respectivas. (lo resaltado es nuestro).

De conformidad con las normas transcritas, ocupando el profesor Pantaleón Quintero el cargo de Director del Primer Ciclo Guarumal, el superior lo constituye la Dirección Regional de Educación de Veraguas, quien conforme a las normas expuestas se encuentra plenamente facultado para ejercer la potestad sancionadora, abriendo la investigación, presentando el pliego de cargos y aplicar la sanción respectiva, cuando el investigado no desvirtuó los cargos atribuidos.

Ahora bien, esta potestad se encuentra limitada cuando la infracción tenga como consecuencia la sanción de destitución, según lo dispuesto en las siguientes normas:

Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación

"Artículo 197. Las resoluciones de los directores de escuela primaria requieren para su validez la aprobación de los Inspectores provinciales, las de éstos y las de los directores de escuela secundaria, la del Ministerio de Educación. En todos los casos el interesado puede pedir al Ministerio de Educación la revisión de lo actuado. La pena de destitución sólo puede aplicarla el Órgano Ejecutivo."

Decreto N° 539 de 29 de septiembre de 1951

"ARTÍCULO SÉPTIMO. Las atribuciones para imponer sanciones disciplinarias corresponden a los Directores de las Escuelas, a los Inspectores Provinciales de Educación y a los funcionarios que tienen funciones de Dirección en el Ministerio de Educación.

PARÁGRAFO: La pena de destitución sólo puede ser impuesta por el Órgano Ejecutivo; la de traslado, por el Ministerio de Educación."

"ARTÍCULO NOVENO: los funcionarios que no tienen facultades para imponer sanciones, podrán presentar su queja bien documentada ante el inmediato superior del infractor para que se proceda a tomar las medidas de rigor."

Lo anterior, nos permite concluir que las normas que le otorgan autonomía administrativa a las Direcciones Regionales de Educación, y le atribuyen a quienes las dirigen, facultad para investigar y sancionar a sus subalternos, no pueden interpretarse de manera aislada de aquellas normas que asignan facultades específicas para determinada clase de sanción, como es el caso de la destitución a los educadores.

En este caso, la entidad que tiene la competencia para ejercer la potestad disciplinaria, al determinar que se han cumplido los presupuestos de infracción que tiene como consecuencia las sanciones de destitución,

solo pueden definir la sanción aplicable y emitir la propuesta de sanción de destitución, que deberá ser remitida a otro organismo por ley designado, a saber, por el Órgano Ejecutivo, para que adopte la medida.

Así, la actuación del superior jerárquico que le corresponde la potestad sancionadora se convierte en una actuación interadministrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta, porque define la situación disciplinaria que le corresponderá a otro órgano administrativo imponer; por tanto, el acto que debe emitir el superior jerárquico es una propuesta que condiciona la voluntad del órgano sancionador, que lo es en este caso, el Órgano Ejecutivo.

En la resolución demandada, la Dirección Regional de Educación define la conducta infractora y la sanción correspondiente, pero debe remitir la propuesta de sanción a otro órgano del mismo ente o persona pública, que en este caso es el Órgano Ejecutivo, para que imponga la medida, ya que se trata de destitución, misma que tendrá eficacia directa e inmediata, una vez se emita el acto por el Órgano Ejecutivo.

Explicado lo anterior, se observa en el acto administrativo demandado, que si bien se resuelve destituir al educador, también se dispone remitir copia de la resolución a las instancias correspondientes para su debido trámite. En el entendimiento de la correcta actuación, el órgano de segunda instancia, cuando conoce el recurso de apelación, resuelve confirmar la resolución de primera instancia, y aclara que se trata de una solicitud de destitución. El tenor literal del primer punto de la parte resolutive del acto confirmatorio dice: “Confirmar la Resolución 22 de 22 de agosto de 2007 que solicita la sanción de destitución del docente...”.

Esta aclaración no puede ser obviada, ya que el órgano de segunda instancia, al conocer el recurso de apelación, queda facultado para revisar la actuación emitida por la primera instancia, ejerciendo el control de legalidad interno, dentro de los parámetros permitidos por la misma ley, pudiendo sanear cualquier irregularidad o error cometido por el de primera instancia.

Dentro de este contexto, queda claro que el alcance del acto demandado es sólo la propuesta de destitución, tal como lo dispone el acto confirmatorio, por tanto, no se rebasaron las competencias establecidas para la Dirección Regional de Educación de Veraguas. Así las cosas, no están llamados a prosperar los cargos de violación del artículo 197, del texto único de la Ley Orgánica de Educación, y del artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°618 de 19 de abril de 1952.

En cuanto al cargo de violación del artículo 190 de la Ley Orgánica de educación, con el argumento de que no se realizó una prolija investigación, tal como la norma lo dispone, cabe advertir que no se encuentra probado, toda vez que se aprecia la realización de las investigaciones tendientes a esclarecer las irregularidades en los fondos asignados al Primer Ciclo de Guarumal, Provincia de Veraguas.

En este sentido, sirven de antecedentes: el expediente disciplinario seguido al educador Quintero; y el expediente que contiene el Informe de Auditoría Especial N°34-11-06, que fue solicitado por la Directora Regional de Educación de Veraguas, por medio de memorial de 28 de agosto de 2006, luego de conocer de irregularidades en el manejo de fondos destinados al C.E.B.G. de Guarumal. Dicho informe se encuentra sustentado en una serie de documentos que le fueron adjuntados.

El documento 16 del informe de auditoría consiste en la nota DAI/483 de 25 de octubre de 2006, suscrita por la Directora de Auditoría Interna del Ministerio de Educación, contentiva de un cuestionario de once (11) preguntas relacionadas con los hallazgos de la auditoría, recibida por el educador Pantaleón Quintero el 30 de octubre de 2006, sin que el mismo diera respuesta en el término indicado.

Dentro de la investigación realizada, previo a la formulación de cargos, se citó al Profesor Quintero para que declarara respecto a las irregularidades suscitadas en el Colegio que estuvo a su cargo. Luego dicho educador realizó la contestación al pliego de cargos, al ser notificado del mismo. Consecuentemente, no resulta procedente señalar que no se realizó una investigación prolija, por lo que el cargo en cuestión no está llamado a prosperar.

Con respecto a los cargos de violación de los artículos 93 y 142 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo, sustentados en la ausencia de notificación al apoderado legal constituido y la omisión de requisitos para tomar una declaración de testigos, respectivamente, debe indicarse que para que dichas irregularidades puedan, en esta instancia, fundamentar la nulidad del acto demandado, deben encontrarse enmarcadas en las causales de nulidad absolutas contempladas en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Entre las causales de nulidad absolutas establecidas en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, se menciona en el numeral 4, como presupuesto de nulidad del acto administrativo, el hecho de que el acto se dicte por prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso; con lo cual queda claro que no toda omisión e irregularidad acarrea la nulidad del acto administrativo, sobre todo aquellas que son subsanables.

Dentro de este contexto, en cuanto el tema de las notificaciones, el artículo 95 de la Ley 38 de 2000 señala que, las notificaciones hechas de forma distintas a las expresadas en la ley son nulas, siendo esto subsanado si la parte tiene conocimiento de la resolución que motivó aquella, teniendo este como la notificación y surtiendo el acto sus efectos desde entonces. Dentro de este contexto, se aprecia que todas las resoluciones fueron notificadas personalmente a la parte, es decir, al educador Pantaleón Quintero, y su apoderado intervino dentro del proceso, solicitando copias del mismo y presentando los recursos que la ley señala procedentes. Por consiguiente, la conducta procesal irregular de no hacer las notificaciones al apoderado judicial resulta subsanable, y así sucedió dentro del expediente, con las distintas actuaciones del apoderado de la parte actora, dentro del expediente.

En cuanto a la irregularidad denunciada de que se tomó la declaración del señor Quintero sin que se le pusieran en conocimiento las disposiciones sobre falso testimonio, se advierte que esta situación sólo acarrea la nulidad de la prueba, misma que debió ser incidentada por el apoderado de la parte actora dentro del procedimiento administrativo, situación ésta que no ocurrió, precluyéndose el término para impugnarla, contenido en el artículo 113 de la ley 38 de 2000. Dicha irregularidad, por tanto, no constituye causal para anular la resolución demandada.

En atención a las razones expuestas, no resulta procedente conceder las pretensiones formuladas por la parte actora, ya que no se ha desacreditado de manera efectiva la legalidad del acto demandado.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución 22 de 22 de agosto de 2007, expedida por el Director Regional de Educación de la Provincia de Veraguas, y en consecuencia, niega las declaraciones solicitadas.

Notifíquese,