

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veintinueve (29) de mayo del dos mil veinticuatro (2024).

V I S T O S:

El Licenciado Manuel Enrique Bermúdez Ruidíaz, en su calidad de apoderado especial de **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos N°73 de 6 de enero de 2022, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Educación, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

A foja 23 del dossier, se aprecia la Resolución de treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023), a través de la cual se ordenó la admisión de la presente demanda y la remisión de una copia de la misma a la Ministra de Educación, para que emitiera un informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946. Así también, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que presentara las objeciones que estimara pertinentes en defensa de la Ley.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

La pretensión del activador judicial procura la declaratoria de ilegalidad del Decreto de Recursos Humanos N°73 de 6 de enero de 2022, expedido por el Presidente de la República, en asocio con la Ministra de Educación, por medio del cual

se destituyó a **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** del cargo de Educador R7 (SUB-DIRECTOR BAS.TIT.UNIV.PROF.SEC.O.VOC.) que ocupaba dentro de Región Escolar de Panamá Centro; así como la Resolución N°90 de 12 de enero de 2023, emitida por la Ministra de Educación, mediante la cual se confirmó la destitución.

Frente a lo anterior, el actor solicita que el educador afectado sea reintegrado al cargo que ocupaba y se le reconozca el pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su destitución, hasta que se haga efectiva su restitución.

Como fundamento de su pretensión, argumenta que el acto de destitución es ilegal al sustentarse en una falta que no fue comprobada adecuadamente como es la *“Conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador”*, pues en el proceso penal las investigaciones concluyeron que no tuvo responsabilidad penal ante el manejo deshonesto de fondos del centro educativo; que la parte motiva de la resolución impugnada no encuentra conjunción con la parte resolutive conculcando el principio de congruencia; que se encontraba amparado por una ley especial, ya que padece secuelas permanentes por la COVID-19 quedando con secuelas permanentes producto de la enfermedad, de forma tal que no podía ser desvinculado sin causas justificadas debidamente probadas.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN CONCULCADAS y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

A criterio de la parte actora, el acto administrativo demandado y su acto confirmatorio han infringido las siguientes disposiciones legales:

1. Artículo 4, literal f del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952.

“Artículo 4. Son causales de traslado para todos los miembros del Ramo de Educación:

(...)

f. Deshonestidad en el manejo de fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultura de la escuela o vinculada con ella.

...”.

El actor alega que la norma en comento fue conculcada por aplicación indebida, porque la autoridad nominadora ordenó al traslado de su representado invocando la “deshonestidad en el manejo de fondos”, cometiendo un yerro jurídico que produce la

nulidad del acto demandado, pues se demostró que no tuvo participación en los hechos investigados y que los responsables de la pérdida del dinero fueron sentenciados y condenados.

2. Artículo 5, literal c del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952.

“Artículo 5. Son causales de destitución para todos los miembros del Ramo de Educación.

(...)

c. Conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador.

d. ...”.

Sostiene el accionante que la disposición legal citada fue lesionada por indebida aplicación, puesto que la autoridad nominadora sin esperar o verificar el resultado de la investigación del Ministerio Público, lo destituyó del cargo alegando que su conducta riña la moralidad, cuando a su patrocinado nunca se le comprobó un actuar indecoroso e inmoral, sino que fue víctima, al igual que otros funcionarios, de una estafa por parte de personas que fueron condenadas penalmente.

3. Los artículos 3 y 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018.

“**Artículo 3.** Se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral. Igualmente se prohíbe tomar medidas de presión o persecución por estas causas, con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo. El despido comunicado al trabajador, en atención a las medidas anteriores, será considerado por las autoridades correspondientes de pleno derecho como injustificado.”

“**Artículo 4.** Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o, tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes. En el caso de servidores públicos incorporados a los regímenes especiales la solicitud de reintegro se hará de conformidad con la legislación especial vigente.”

La parte actora alega que las normas indicadas fueron vulneradas, en forma directa, por omisión, ya que el señor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** fue desvinculado laboralmente, a pesar de estar amparado por un fuero laboral, en virtud

del padecimiento de enfermedades crónicas y/o degenerativas (secuelas por contagio de COVID-19 y diabetes) certificadas por médicos de la Caja de Seguro Social, lo cual era ampliamente conocido por las autoridades del Ministerio de Educación, al momento de producirse su cese laboral.

4. Artículo 99 del Resuelto N°326 de 22 de marzo de 2006, Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación.

“ARTÍCULO 99: DE LA CLASIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LAS FALTAS. De acuerdo a la gravedad de las faltas se clasifican en:

- Faltas leves: por el incumplimiento de disposiciones administrativas o de cualquier acto contrario a los deberes establecidos para mantener el orden y la subordinación institucional.
- Faltas graves: tipificadas como la infracción de obligaciones o prohibiciones legalmente establecidas, relativas a preservar la competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos públicos y privados que menoscabe el prestigio e imagen de la Administración Pública.
- Faltas de máxima gravedad: las conductas tipificadas en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 que admiten directamente la sanción de destitución.

La caducidad de las faltas leves será de un (1) año calendario, mientras que la caducidad de las faltas graves será de dos (2) años calendario.”

Argumenta la parte demandante que, la infracción alegada se produce en forma directa, por omisión, ya que el acto administrativo demandado no se sustentó en dicha disposición legal, ni en la parte motiva ni en la resolutive. Que, de aplicarse, la autoridad nominadora hubiese tomando una decisión diferente frente a los hechos que desencadenaron la destitución de su patrocinado.

5- El artículo 152 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa que, actualmente, corresponde al artículo 160, luego de las modificaciones ordenadas por la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017.

“Artículo 160. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, las siguientes conductas admiten destitución directa:

1. La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aun a pretexto de que son voluntarias.
2. Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en este.
3. Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos o partidos políticos en las oficinas, dependencias y

edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos, por parte de los servidores públicos, salvo lo que en sus despachos o curules identifica a la representación política del funcionario electo popularmente.

4. Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza, o utilizar con este fin vehículos o cualesquiera otros recursos del Estado, o impedir la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborables.

5. Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma, en la afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos.

6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.

7. Recibir pago indebido por parte de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.

8. Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas de estas.

9. Incurrir en nepotismo.

10. Incurrir en acoso sexual.

11. Apropiarse ilegítimamente de materiales, equipo o valores de propiedad del Estado.

12. No guardar rigurosa reserva de la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.

13. No asistir o no mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria hasta que llegue su reemplazo o concluya la gestión bajo su responsabilidad, salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo.

14. Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales.

15. Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas.

16. Obtener en dos evaluaciones ordinarias consecutivas un puntaje no satisfactorio."

A criterio del accionante, la presente normativa fue conculcada en forma directa, por omisión, pues los hechos por los cuales se sancionó a **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** con la destitución, no se enmarcan en ninguna de las conductas que admiten la aplicación directa de dicha medida sancionatoria, las cuales también resultan aplicables para los funcionarios del Ministerio de Educación.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Mediante escrito visible a fojas 25 y 27 del expediente judicial e identificado con

la Nota N°DM-DNAL-104-0663-UAJ-03 de 10 de abril de 2023, la Ministra de Educación emitió el informe de conducta, en el cual manifestó que el acto administrativo demandado no vulnera los derechos fundamentales del proponente, por lo siguiente:

1. Que la destitución de **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** se expidió porque contravino, vulneró y transgredió los derechos fundamentales que reglamentan el procedimiento en estos casos, contemplados en el Capítulo I, Título VIII de la Ley N°67 de 13 de diciembre de 2018, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2019, artículo 254, referente a la adquisición y pago de bienes y servicios, toda vez que aceptó haber autorizado la emisión de dos cheques, sin cumplir con los trámites, manejos y procedimientos contables aprobados por la Contraloría General de la República, por la suma total de diecinueve mil ochocientos noventa y seis balboas con 00/100 (B/.19,086.00).

2. Que si bien en la esfera penal el ex funcionario no fue condenado por el hecho investigado en cuestión, existe independencia entre la jurisdicción penal y la administrativa disciplinaria; y, aún cuando se dé un resultado contrario entre ambas, una de ellas no deja de ser legal.

3. Que el prenombrado incurrió en inobservancia de los requisitos o trámites contables para la emisión de cheques, lo que provocó un perjuicio al patrimonio económico del Estado, dejando en evidencia el actuar negligente del profesor, que riñe con el comportamiento moral que debe tener un docente y con las reglamentaciones, trámites y procedimientos que se debieron cumplir para la expedición de los cheques; que la ignorancia de la normativa que regula el servicio y el acto administrativo, no exime de responsabilidad a los docentes y administrativos, especialmente con el manejo de los fondos públicos, mediante un sistema de contabilidad gubernamental.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Conforme se expone en la Vista Número 657 de 8 de mayo de 2023, el Ministerio Público emitió su opinión, en cuanto a la presente causa, requiriendo a los Magistrados de la Sala Tercera que declaren que no es ilegal el Decreto de Recursos

Humanos N°73 de 6 de enero de 2023 emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación; y que, en consecuencia, nieguen el resto de las pretensiones del demandante.

En sustento de su posición legal expone que, la destitución de **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** se produjo porque incurrió en las faltas disciplinarias contenidas en los artículos 4 (literal f) y 5 (literal c) del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952, que consisten en la deshonestidad en el manejo de los fondos de sus alumnos o de cualquier otra organización social o cultural de la escuela o vinculada con ella, y en realizar una conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador.

Continúa indicando que, la entidad demandada, tanto en el acto de destitución como en la Resolución N°20 de 12 de enero de 2023, mediante la cual se confirma dicha sanción, estableció claramente que su aplicación se ajustó a las normas legales correspondientes al debido proceso, precedido de la formulación de un pliego de cargos levantado en su contra y la evaluación del caudal probatorio con el cual se evidenció una conducta irregular y antiética, violatoria de las normas y procedimientos que regulan la materia.

V. PERIODO PROBATORIO Y ALEGATOS

Esta etapa procesal se desarrolló, mediante el Auto de Prueba N°231 de 27 de julio de 2023, con el cual la Sala admitió y negó algunas de las pruebas documentales presentada y aducidas por la parte demandante y la Procuraduría de la Administración (Ver fojas 47 a 48 del expediente judicial).

Finalizado el período probatorio, solo la Procuraduría de la Administración presentó sus alegatos de conclusión, a través de la Vista Número 1674 de 12 de septiembre de 2023, en la cual reitera que el acto impugnado no es ilegal, pues **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** fue destituido luego de un proceso disciplinario desarrollado con apego al debido proceso, en el cual se le formuló un pliego de cargos

por la falta cometida, con base en el caudal probatorio, respetando su derecho de legítima defensa.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Luego de culminado el trámite legal dispuesto para este tipo de procesos, esta Judicatura procederá a resolver la controversia planteada, de conformidad con la facultad conferida por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley N°135 de 1943, reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

El acto administrativo cuya nulidad se demanda es el Decreto de Recursos Humanos N°73 de 6 de enero de 2022, proferido por el Presidente de la República, por conducto de la Ministra de Educación, por medio del cual se ordenó la destitución de **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, del cargo que ocupaba como Educador R7 (SUB-DIRECTOR BAS.TIT.UNIV.PROF.SEC.O.VOC.), por incurrir en la falta disciplinaria contenida en el literal c del artículo 5 del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952, que refiere a la *“Conducta comprobada que riñe con la moralidad que debe observar un educador”*. Así también se impugna, la Resolución N°20 de 12 de enero de 2023, emitida por la Ministra de Educación por medio de la cual se confirma la decisión inicial, producto del recurso de reconsideración promovido por el demandante (Cfr. fojas 17 a 22 del expediente judicial).

Observa la Sala que, el fundamento medular de la pretensión del accionante se centra en el hecho de que la entidad ministerial decidió destituirlo sin considerar que del resultado de las investigaciones seguidas por el Ministerio Público, se evidenció que fue víctima de una estafa, al igual que otros funcionarios de la entidad, lo que demuestra que no mantuvo una conducta inmoral e indecorosa que justificara la medida adoptada en su contra; además, alega que mantiene fuero laboral por padecer de diabetes y que, a causa del contagio de la COVID-19, quedó con secuelas permanentes en su salud, por lo que no podía ser destituido de su cargo sin la comisión de una falta administrativa debidamente comprobada, lo que a su criterio no ocurrió en

este caso.

Frente a ello, aduce la infracción de los artículos 4 (literal f) y 5 (literal c) del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952, que contemplan las causales de traslado y destitución del personal docente y administrativo del ramo educación; los artículos 3 y 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, que refieren a la prohibición de discriminar a trabajadores por padecer de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, los cuales solo podrán ser destituidos por causa justificada; el artículo 99 del Resuelto N°326 de 22 de marzo de 2006, que dispone la clasificación de la gravedad de las faltas en que puede incurrir un funcionario del Ministerio de Educación; y, el artículo 152 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece las conductas de funcionarios públicos que admiten destitución.

Ahora bien, al proceder con el examen de valoración de las normas legales que se estiman lesionadas, consideramos oportuno realizar previamente un examen de los antecedentes del acto administrativo impugnado, los cuales revelan que tuvo su génesis en la investigación disciplinaria solicitada, mediante memorial de 22 de febrero de 2009, por los integrantes de la comunidad educativa del Instituto Profesional y Técnico México-Panamá, con la cual ponen en conocimiento sobre los hechos ocurridos los días 30 y 31 de enero de 2019, que dieron como resultado una estafa de, aproximadamente, veinte mil balboas (B/.20,000.00) de la cuenta de fondo agropecuario asignado a dicho centro educativo, en la cual se vieron involucrados el entonces Director Regional de Educación, Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** y otros funcionarios. Por esta causa, también se inició una investigación por parte de la Fiscalía Anticorrupción del Ministerio Público (Cfr. 8 del expediente administrativo).

Como consecuencia de ello, a través de la Resolución de diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019), el Despacho Superior del Ministerio de Educación dispuso abrir una investigación disciplinaria contra el referido profesor, ordenando la práctica de todas las diligencias procesales necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sus posibles sanciones disciplinarias, conforme lo establece la Ley N°47 de

24 de septiembre de 1946 "Orgánica de Educación" (artículos 190 a 194), la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 y el Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952 (Ver fojas 17 y 18 del expediente administrativo).

Seguidamente, se aprecia que por medio de la Resolución de fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019), el Despacho Superior del Ministerio de Educación, con fundamento en el artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, resolvió remover al prenombrado del cargo de Director Regional de Educación de Panamá Este y asignarle funciones administrativas en la Dirección Regional de Panamá Centro, mientras durara la investigación (Ver fojas 19 y 20 del expediente administrativo).

Por otro lado, se advierte que la Directora Encargada del I.P.T. México Panamá solicitó al Director Regional de Panamá Este una auditoría interna a los procedimientos financieros del plantel, en atención a los hechos acaecidos para el mes de enero de 2019, relacionados con la estafa de la cual fueron objeto el Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, Ex Director Regional de Educación de Panamá Este y el Profesor de Víctor Pimentel, Ex Director del I.P.T. México Panamá, lo cual fue autorizado mediante Orden de Trabajo Núm. AO-26-08-19 de 1 de agosto de 2019, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018, al 30 de junio de 2019.

Apreciamos que, un borrador de los hallazgos correspondientes a la auditoría realizada, fue remitido al profesor demandante, mediante Acta de Comunicación de Resultados, el 19 de septiembre de 2019, para que en el término de tres (3) días remitiera sus comentarios, con el objetivo de aclarar las situaciones expuestas, y poder incorporar al informe final cualquier prueba documental o testimonial que estimara pertinente, lo cual cumplió a través de la Nota fechada 25 de septiembre de 2019 (Fojas 220 a 229 del expediente administrativo).

Cumplidas las diligencias de investigación, se emitió el Informe de Auditoría Especial 27-09-19, en el cual se determinó, medularmente, lo siguiente (Ver fojas 60 a 122 del expediente administrativo):

“Como resultado de la auditoría se determinó la comisión de hechos irregulares que consisten en: posible lesión patrimonial al Estado y por ende a los recursos del I.P.T. México Panamá, por medio de una posible estafa; no se determinó oportunamente la existencia de riesgo al emitir cheques; emisión de cheques obviando los procedimientos, ausencia física de documentos fuentes que sustentan la emisión de cheques, inexistencia de un fondo asignado para caja menuda, deficiente control de bienes, no se mantienen registros contables de las subcuentas del fondo del Depósito a la Orden, manejo en efectivo de ingresos de autogestión, y Falta de Controles para la programación y ejecución presupuestaria del gasto.

(...)

Los hechos irregulares más relevantes determinados durante la auditoría practicada a las operaciones financieras del I.P.T. México Panamá, consisten en que el mes de enero del año 2019 el Profesor Luis Carlos Varela, Ex Director Regional de Educación de Panamá Este y el Profesor Víctor Pimentel, Director del I.P.T. México Panamá, fueron víctimas de una posible estafa, ya que, de los recursos del Fondo de Educación Agropecuaria del I.P.T. México Panamá, se giraron los cheques Núm.4125 y 4128, calendados 31 de enero de 2019 por la suma de B/850.00 y B/.19.046.00 a favor de la señora Laura Moreno de González, trabajadora manual del colegio, ...toda vez que, supuestas personal haciéndose pasar por el Ministro de Educación, ...y la Vice Ministra Administrativa, ...solicitaron al Profesor Luis Carlos Varela, ...a través de llamadas vía telefónica a celular y mensajes de WhatsApp, la confección de cheques por la suma de B/850.00 para el pago de transporte de mobiliario de oficina de Colón al centro de educativo y la suma de B/.19,046.00 para el pago de gastos relacionados con la visita del señor ex Presidente de la República y del ex Ministro de Educación... al IPT México Panamá el día viernes 1 de febrero de 2019.

...los Profesores Luis Carlos Varela y Víctor Pimentel, EX Director Regional de Educación de Panamá Este y Director del I.P.T. México Panamá, participaron en la autorización, emisión, firma y trámite de los cheques Núm.4125 y 4128, girados el 31 de enero de 2019, por la suma de B/.850.00 y B/.19,046.00 a favor de Laura Moreno de González, respectivamente, sin ajustarse a los procedimientos establecidos para el giro y trámite de los cheques, toda vez que, dicho cheques carecen de documentos sustentadores tales como, solicitud de bienes y servicios, cotizaciones, cuadro de cotizaciones, orden de compra, facturas y recibos. Además, no fueron sometidos a la consideración, revisión, análisis y refrendo de la Oficina Regional de Cumplimiento y Trámites Administrativos toda vez que no había documentos que analizar; en las oficinas de contabilidad del I.P.T. México Panamá, no se evidencian los documentos originales que sustentan las operaciones relacionadas con la emisión de los cheques Núm. 4125 y 4128, girados el 31 de enero de 2019 respectivamente. Estos hechos ocasionaron un posible perjuicio económico al Estado y por ende a los fondos del I.P.T. México Panamá, por el orden de los B/.19,896.00.” (Énfasis de la Sala)

Con base en el informe citado, el Despacho Superior del Ministerio de

Educación dictó la providencia de 2 de enero de 2020, mediante la cual dispuso la formulación del Pliego de Cargos al profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** “por haber incurrido en las faltas previstas en el Decreto N°618 de 9 de abril de 1952, en su **ARTÍCULO CUARTO**, literal f. ‘Deshonestidad en el manejo de fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultural de la escuela o vinculada con ella”, y en su **ARTÍCULO QUINTO**, literal c, ‘Conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador’, toda vez que como Director Regional de Educación de Panamá Este, solicitó, autorizó y firmó cheques del I.P.T. México Panamá, sin ajustarse a los procedimientos establecidos, ya que los mismos no fueron sometidos a la consideración de la Oficina Regional de Cumplimiento de Trámites Administrativos y Financieros, quien además era el responsable de establecer y mantener una estructura de control interno que salvaguardara el patrimonio del Estado, por lo que con su actuar ocasionó un posible perjuicio al Estado por un monto de B/.19,896.00”, la cual le fue notificada al apoderado legal del prenombrado (7 de febrero de 2020), quien presentó oportunamente escrito de contestación en su defensa (19 de febrero de 2020) (Cfr. fojas 232 a 238 del expediente administrativo).

Se aprecia que, ante ello, la Ministra de Educación solicitó al Órgano Ejecutivo la destitución del Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, por medio de la Resolución N°04 de 22 de enero de 2021, contra la cual el precitado presentó recurso de reconsideración, que fue resuelto a través de la Resolución N°257 de 17 de junio de 2021, quedando confirmada en todas sus partes la petición de remoción (Ver fojas 239 a 255 del expediente administrativo).

Seguidamente, se advierte que el Presidente de la República, por conducto de la Ministra de Educación, emitió el Decreto de Recursos Humanos N°73 de 6 de enero de 2022, por medio del cual se destituyó al Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**; decisión que fue recurrida y confirmada, a través de la Resolución N°20 de 12 de enero de 2023, actos cuya nulidad se demanda en esta causa (Cfr. fojas 28 a 33 del expediente judicial).

A juzgar por las constancias procesales citadas y tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 190 a 194 de la Ley Orgánica de Educación, la Sala advierte que, ante la denuncia presentada contra el profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, la entidad administrativa demandada cumplió con el procedimiento establecido en la normativa en relación al proceso de investigación y la aplicación de sanciones al personal docente y administrativo de dicha entidad ministerial.

Se observa, a su vez, que el acto administrativo expone de manera clara y precisa las causales bajo las cuales la entidad administrativa sustentó la destitución del referido educador y el fundamento legal utilizado para tal fin; así también le informó sobre los medios de impugnación que podía promover contra dicha decisión, lo cual realizó, pero finalmente la entidad demandada decidió mantener, en todas sus partes, el decreto de destitución, agotándose con ello la vía gubernativa, en cumplimiento del debido proceso legal.

En atención a la alegada infracción de los artículos 4 (literal f) y 5 (literal c) del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952, el actor sostiene que dichas causales no le resultaban aplicables, puesto que no se comprobó su participación delictiva en la estafa perpetrada contra los fondos del I.P.T. México Panamá, que permitiera encuadrar su conducta como "*inmoral e indecorosa*", y que le hicieran acreedor de las sanciones impuestas, en este caso, el traslado y destitución que la norma señala.

Al respecto, debemos indicarle que la medida de traslado, con asignación de funciones administrativas, fue ejecutada por la entidad demandada con base en el artículo 188 de la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, "Orgánica de Educación" y el artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, como una medida preventiva durante el proceso de investigación, tal como se observa de fojas 19 a 20 del expediente administrativo. Y, que una vez se determinó la responsabilidad administrativa y disciplinaria del Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO**, se procedió a la aplicación de la sanción de destitución bajo la causal de "*Conducta comprobada que riña con moralidad que debe observar un educador*", tomando en

consideración la aceptación que este mismo hiciera en cuanto a la autorización, emisión, firma y trámite de los cheques Núm.4125 y 4128 y al resultado de las investigaciones detalladas en el informe de auditoría, del cual se desprende que los mismos carecen de documentos sustentadores (solicitud de bienes y servicios, cotizaciones, cuadro de cotizaciones, orden de compra, factura, recibos, sin la consideración, revisión, análisis y refrendo de la Oficina Regional e Cumplimiento y Trámites Administrativos), dejando en evidencia una completa desatención de las normas de procedimiento de control interno para la programación de la ejecución presupuestaria, contenido en el punto 3.3.1.2. de las Normas de Control Gubernamental para la República de Panamá, que son de obligatorio acatamiento por todas las instituciones públicas, en cuanto al manejo de fondos estatales.

A propósito de lo indicado, estimamos importante destacar que, en materia administrativa, la **moralidad** no solo refiere a aquellas actuaciones que transgreden normas que involucran un valor moral, es decir, de actos que devienen de un comportamiento contrario a lo que la colectividad humana considera conveniente, adecuado o bueno, sino que también **refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas**, determinadas por la satisfacción del interés general (MONTENEGRO CALVACHY, Álvaro; Revista Ratio Juris N°7, Nariño Colombia, 2008)

Es por ello que, la **moral administrativa se afecta cuando se quebranta el principio de legalidad**, como aconteció en la presente causa, y que conllevó a que la actuación del Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** fuera considerada contraria con la moralidad que debe observar todo educador, el cual tiene el deber de atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos por la Ley y los reglamentos, y cuidar con la diligencia de un buen padre de familia, todos los bienes, útiles, materiales, herramientas y equipo confiados a su custodia, uso o administración (Resuelto N°236 de 22 de marzo de 2006, artículo 92).

En este mismo contexto, consideramos oportuno precisar que, esta Corporación

de Justicia ha manifestado, en casos similares, que los empleados públicos que incurran en incumplimiento de sus funciones y deberes, que abusen de los derechos que a su favor consagra el ordenamiento jurídico, o que incurran en las prohibiciones establecidas en la Ley, serán objeto de sanciones disciplinarias, sin perjuicio de alguna otra responsabilidad que la acción pueda originar o decisiones de otros órganos. Por lo cual, la doctrina administrativa ha reconocido que la omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores la función pública, puede dar lugar a tres tipos de responsabilidades, a saber: la penal, la civil y la administrativa. De allí, entonces, que una cosa sea la responsabilidad administrativa de un funcionario público y otra, la responsabilidad penal que acarrea su actuar doloso o culposo, pues debemos tener presente que se infringe una disposición jurídica también por omisión (Ver Sentencia de la Sala Tercera de 20 de diciembre de 2013, Maykel Campana vs Ministerio de Gobierno y Justicia, Sentencia del Pleno de la Corte Suprema dentro de Advertencia de Inconstitucionalidad, 10 de junio de 2009)

En sustento de lo planteado, consideramos pertinente mencionar lo indicado por el jurista uruguayo Enrique Sayagués Laso, al establecer las distinciones entre la represión disciplinaria y la penal:

“a) En derecho penal rige el principio *nulla poena sine lege*; en cambio, la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles, ni de las sanciones aplicadas. b) La sanción penal se impone mediante acto jurisdiccional, que hace cosa juzgada; la sanción disciplinaria es siempre un acto administrativo. c) La aplicación de la sanción penal es imperativa luego de constatado el hecho punible; en cambio, la administración posee cierta discrecionalidad para imponer sanciones. d) La sanción disciplinaria no excluye la penal, ni ésta a aquélla, pues tutela órdenes jurídicos distintos y persiguen finalidades diferentes: asegura el buen servicio administrativo de aquélla; de represión penal ésta.” (SAYAGUÉS LASO, Enrique; Tratado de derecho administrativo, t. I, Montevideo, 1953).

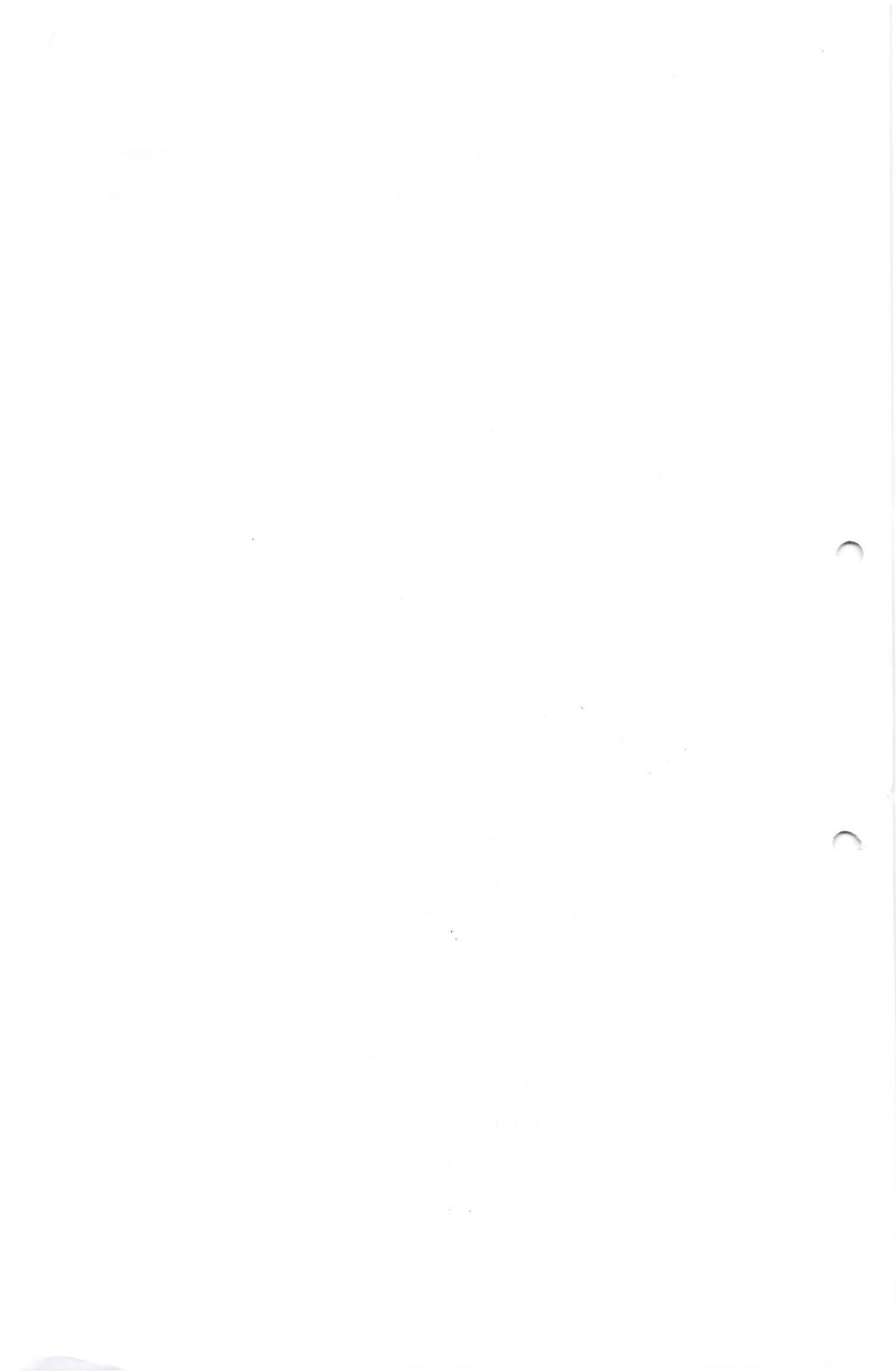
Ahora bien, con respecto a la alegada falta de aplicación de las causales de destitución directa contempladas en el artículo 152 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, la Sala estima que mal puede aplicarse supletoriamente esta disposición en el presente caso, cuando la propia Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946 “Orgánica de Educación” (Texto Único), contiene una norma especial aplicable a todos los

funcionarios del Ministerio de Educación, concretamente, el artículo 197 que establece que la destitución *"sólo puede aplicarla el Órgano Ejecutivo"*, entendiéndose por tal, según el artículo 17 de la misma excerta legal, el Presidente de la República, por conducto del Ministro de Educación.

Por otra parte, se aprecia que el demandante asevera que el acto administrativo demandado conculca los artículos 3 y 4 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018, en vista que, al momento de la destitución, el Profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** se encontraba amparado por un fuero laboral a causa del padecimiento de enfermedades crónicas, como diabetes y secuelas permanente por la COVID-19. Sin embargo, esta Colegiatura no advierte, dentro del acervo probatorio que reposa en los expedientes judicial y administrativo, certificación sobre la condición física o mental del precitado, expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, que comprueben el padecimiento señalado.

Vale aclarar, además, que aunque la enfermedad crónica alegada fuera debidamente acreditada en el proceso, dicha **prerrogativa pierde vigencia o cesa, desde el momento en que el servidor público es destituido de su cargo por causa justificada previamente en la ley, producto de un procedimiento disciplinario**, tal como ocurrió en la presente causa, en la cual se demostró que el profesor **LUIS CARLOS VARELA CRESPO** incurrió en la causal contenida en el literal c del artículo 5 del Decreto N°618 de 9 de abril de 1952.

Por las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que el procedimiento utilizado por parte el Ministerio de Educación que fundamentó el acto administrativo demandado, fue objetivo y apegado al principio de estricta legalidad, atendiendo a las normas legales que rigen la materia, en conjunto con las disposiciones generales contenidas en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000. De manera que, al no demostrarse la violación de los preceptos legales que se aducen como lesionados, resulta procedente declarar la legalidad de la resolución impugnada y su acto confirmatorio.



En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos N°73 de 6 de enero de 2022, emitido por el Presidente de la República, por conducto de la Ministra de Educación, así como su acto confirmatorio; y, **NIEGA** el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

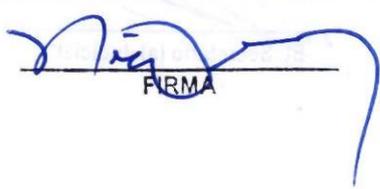


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 NOTIFIQUESE HOY 4 DE junio
 DE 20 24 A LAS 8:59 DE LA mañana
 A Procurador de la Administración



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. 1677 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 31 de Mayo de 20


El Secretario (a) Judicial