

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 032

Panamá, 19 de enero de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Alcibiades Nelson Solís Velarde, actuando en nombre y representación de **Eduardo Oses**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 200 de 21 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto, por tanto se acepta (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto, por tanto se acepta (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 194 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, el cual establece que toda sanción dispuesta en contra de un miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación, será dictada por escrito en forma de resolución, y deberá

expresar claramente los motivos de ella, los fundamentos legales y su carácter específico (Cfr. fojas 4-8 del expediente judicial).

B. Los artículos 153, 161 y 163 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, los cuales establecen, en ese orden, que la persecución de faltas administrativas prescribe a las sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados; que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito; y que el documento que señala la acción de destitución debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución (Cfr. fojas 8-14 del expediente judicial).

C. Los artículos 34, 36 y 155 de la Ley 38 de 2000, los cuales establecen, en ese orden, los principios que informan al procedimiento administrativo; que ningún acto administrativo podrá celebrarse con infracción de alguna norma jurídica vigente; y que serán motivados y con sucinta referencia a los hechos aquellos actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 4-5, 10 y 16 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo a las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 200 de 21 de mayo de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, mediante el cual se resolvió destituir a **Eduardo Oses** del cargo de Educador S-1, del Primer Ciclo Santa Librada (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución 185 de 14 de noviembre de 2019, expedida por la entidad demandada, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el día 27 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de febrero de 2020, **Eduardo Oses**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro del demandante al cargo que ocupaba, y el pago de salarios dejados de percibir desde la fecha en que se produjo su destitución hasta su reintegro, en concepto de resarcimiento por daños y perjuicios (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, no determinó en el mismo el grado de responsabilidad que le correspondía por las fallas endilgadas (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

El apoderado judicial argumentó igualmente que el decreto de personal por medio del cual se destituye a su representado no cuenta con una motivación del conjunto de hechos que fundamentan la decisión (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Agrega, que el acto acusado no indica ninguna falta cometida, al tiempo que no establece la relación entre los considerando y la falta por la cual se le destituyó (“conducta comprobada que riñe con la moralidad que debe observar un educador”) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene que no se ha acreditado en el expediente del procedimiento disciplinario, que su representado se hubiera apropiado de bienes o recursos del colegio para su satisfacción personal; y, en consecuencia, la causal invocada y sanción impuesta son excesivas en relación a los hechos descritos (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el actor en relación con las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por el recurrente, consideramos que el Decreto de Personal 200 de 21 de mayo de 2019, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que mediante el Informe de Auditoría Especial N° 75-12-13, relacionado con el resultado de la Evaluación Practicada a las Operaciones Financieras de los Fondos de Matrícula, Bienestar Estudiantil y Depósito de Orden, del Primer Ciclo Santa Librada (del cual el demandante era su director a la sazón), se determinó la comisión de hechos irregulares que ocasionaron un posible perjuicio al Estado por la suma de veintitrés mil ciento sesenta y nueve balboas con noventa y un centésimos (B/.23,169.91) (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En esta línea, dicho informe de auditoría determinó las siguientes fallas:

“1. Permitir gastos no sustentados por B/.20,844.36 que corresponden B/.9,673.53 al Fondo de Matrícula y B/.5,542 al fondo de Bienestar Estudiantil.

2. Realizar gastos no autorizados por B/.5,204.77

3. Tener un faltante en activos por B/.374.45

4. Permitir gastos no aplicable al Fondo de Matrícula al Fondos de Matrícula (sic) por B/.1,472.36 y del Fondo de Depósito a la Orden por B/.308.40 al fondo de Matrícula.

5. Tener un faltante por B/.1,951.10 en el Fondo de Depósito a la Orden en el año 2011.

6. Disponer de la recaudación diaria del plantel, la suma de B/.5,204.77, para realizar gastos no autorizados en efectivo.” (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

De igual forma, el precitado informe de auditoría condujo a la Dirección Regional de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre (del Ministerio de Educación) a la emisión de la Providencia de 12 de mayo de 2014, mediante la cual se dispuso la apertura de una investigación disciplinaria en contra de dos (2) profesores, entre ellos, el hoy demandante **Eduardo Oses**, debido a los señalamientos que arrojó el informe de marras (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En efecto, la referida providencia es la que dio inicio a la investigación disciplinaria que tuvo como resultado la destitución del accionante. En ella se detallan las situaciones que provocaron la medida adoptada por la entidad demandada; entre las que se destacan, además de la ya referida en el acto demandado respecto irregularidades que ocasionaron un posible perjuicio al Estado por las suma de veintitrés mil ciento sesenta y nueve balboas con noventa y un centésimos (B/.23,169.91), las que resaltamos a continuación:

“De igual forma se señala al Profesor OSES como el responsable de las siguientes irregularidades administrativas:

1. Cuentas por cobrar por alquiler de cafetería y kiosko escolar.
2. Falta de Organización en la documentación.
3. No se confecciona la conciliación de la cuenta bancaria del fondo de depósito a la orden.
4. Omisión de placas de identificación de los bienes.
5. Inexistencia de mural informativo del FECE.
6. Deficiencia en el registro del libro de banco en los diferentes fondos.
7. Falta de Evaluaciones Técnicas para los proyectos de infraestructura.
8. Deuda entre fondos.
9. Deficiencia en la utilización de apoyo extraordinario.” (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Así las cosas, luego de agotada la etapa de investigación y analizados todos los elementos probatorios pertinentes, el Director Regional de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Educación dispuso formular el pliego de cargos al señor **Eduardo Oses**, en los siguientes términos:

“En virtud de lo anterior, esta Dirección Regional **DISPONE:** Formular **PLIEGO DE CARGOS** al educador Eduardo Oses, portador de la cédula de identidad 8-175-681, consistente en:

‘Negligencia en el desempeño de las obligaciones con el cumplimiento de las órdenes o indicaciones recibidas’;

‘Marcada e insistente falta de cooperación en las labores inherentes al cargo’;

‘Deshonestidad en el manejo de los fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultural de la escuela o vinculada con ella.’;

‘Conducta comprobada que riñe con la moralidad de debe observar un educador.’;” (La negrita es del documento original) (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Como corolario a todo lo antes expuesto, la Resolución 185 de 14 de noviembre de 2019, es decir, el acto confirmatorio, nos ilustra de la siguiente manera:

“Que al entrar a valorar las excepciones aducidas por el apoderado legal del profesor Eduardo Oses dentro del recurso de reconsideración instaurado, debemos indicarle **que no se le sancionó por apropiarse del dinero, sino por los malos manejos de los fondos asignados al centro educativo**, los cuales fueron señalados en el Informe de Auditoría Especial N° 75-12-13.

Que el informe de Auditoría Especial N° 75-12-13, señala una lesión patrimonial al Estado por B/.23,169.91, razón por la cual la sanción interpuesta al profesor Eduardo Oses, es la correcta, tal como lo establece el Decreto N° 618 de 1952, ya que como Director del Primer Ciclo Santa Librada, era el responsable por el buen manejo y administración oportuna de los trámites que le correspondan según su cargo o que le fueren asignados.

Que todo servidor público que labore en el Ministerio de Educación debe asumir con responsabilidad, honestidad, diligencia y corrección el cargo público y las funciones a ellas asignadas.” (La negrita y subraya es nuestra) (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, a saber:

“...
en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman

e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).

Tales *elementos*, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000, son '**el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales** (*dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir*) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'. En tanto que los **principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad** '*atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..*'. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, '*los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción*' (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra).

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Eduardo Oses**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

"...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa..." (Lo resaltado es nuestro).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Eduardo Oses** fue proporcional y legal; ya que la **sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, se respetaron las garantías del debido proceso y derecho

de defensa y dentro del cual el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 200 de 21 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones del actor.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo del accionante, cuyo original reposa en la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 268-2020