

6 de septiembre de 2004

Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

El Licdo. Jaime José Pío Castellero, en representación de **Saturnina Rangel de Gill**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°661 de 29 de octubre de 2003, dictado por la Ministra de Educación y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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

Con el respeto acostumbrado acudimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la demanda interpuesta en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción enunciado en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa de los intereses de la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. Las pretensiones de la parte demandante.

El apoderado judicial de la parte actora ha pedido a su digno Tribunal, que declare nula, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°661 de 29 de octubre de 2003, dictado por conducto del Ministerio de Educación, mediante el cual se destituye a SATURNINA RANGEL DE GILL del cargo de Educadora S-2, Directora de Colegio Medio Técnico Profesional de 2da categoría, Colegio Venancio FENOSA Pascual, Panamá.

Como consecuencia de la anterior declaración pide se ordene el reintegro de su poderdante y el pago de los salarios dejados de percibir desde esa fecha hasta que se haga efectivo dicho reintegro.

Este Despacho solicita se denieguen las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que no le asiste la razón y sus pretensiones carecen de sustento jurídico.

II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la acción de la demandante, los contestamos de la siguiente forma:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Este hecho no es cierto de la manera en que se plantea; por tanto, lo negamos.

Cuarto: Este hecho se responde como el anterior.

Quinto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Sexto: Este no es un hecho, sino alegaciones y apreciaciones subjetivas de la demandante; como tales los negamos.

Séptimo: Este hecho no es cierto de la manera en que se encuentra redactado; por tanto, lo negamos.

Octavo: Este hecho no es cierto de la forma expuesta; por tanto, lo negamos.

III. Las disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de la violación a las mismas son los siguientes:

a. El artículo 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000:

"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;

...".

Como concepto de infracción, el abogado de la demandante señala que la autoridad no atendió el contenido de la norma al momento de expedir el decreto impugnado, ya que no explicó debidamente los motivos, pruebas, hechos o circunstancias en los que se fundamenta la destitución de la demandante. El decreto en referencia, dice, lo que contiene es una cita de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N°618 de 1952, pero concluye destituyendo a la profesora RANGEL DE GILL por ineptitud comprobada en el lapso no menor de un año, también sin motivación alguna.

Defensa de los intereses de la Administración Pública por la Procuraduría de la Administración.

Sobre la supuesta falta de motivación del Decreto N°661 de 29 de octubre de 2003, es necesario destacar que la actuación del Órgano Ejecutivo se encuentra debidamente motivada en los actos preparatorios que antecedieron la expedición del acto impugnado, las Resoluciones s/n de 23 de julio y 20 de noviembre de 2002, expedidas por la Dirección Regional de Educación de Panamá Este, así como en el acto confirmatorio de éstas: la Resolución N°33 de 26 de marzo de 2003, de la señora Ministra de Educación.

La motivación de los actos administrativos, tiene por una de sus finalidades que los afectados por su expedición puedan conocer las razones de hecho y derecho que justifican la dictación del acto y ante estos argumento plantear su defensa. No obstante, no toda motivación debe ser concomitante con el acto, pues por excepción puede los motivos del acto pueden estar contenidos actuaciones previas o preparatorias, y se dan por suficientemente conocidos

cuando son expresamente alegado o comunicados a los afectados.

Como se observa a fojas 7, 12 y 15 del expediente, las mencionadas resoluciones contentivas de las motivaciones del Decreto Ejecutivo N°661 de 29 de octubre de 2003, fueron notificadas el 9 de agosto y 21 de noviembre de 2002 y 3 de abril de 2003, respectivamente, por lo que se concluye la demandante era conocedora de las razones de hecho y de derecho por las cuales se decidió su destitución.

b. El artículo 136 de la Ley N°47 de 1946, que señala:

"Artículo 136. Las resoluciones de los directores de escuela primaria requieren para su validez la aprobación de los Inspectores Provinciales, la 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 Organo Ejecutivo".

Se dice que si analiza el expediente iniciado por la Directora Regional de Educación de Panamá Este y, en consecuencia, la Resolución s/n de 20 de noviembre de 2002, se puede advertir que dicha funcionaria solicitó directamente al Organo Ejecutivo la destitución de su representada. Por lo tanto, la cuestionada resolución no recibió la aprobación del Ministerio de Educación como lo ordena la disposición citada.

Defensa de los intereses de la Administración Pública por la Procuraduría de la Administración.

Contrario a lo argüido por la parte actora, consideramos que el hecho de que la Resolución s/n de 20 de noviembre de 2002, haya sido objeto de recurso de apelación y por tal razón haya sido conocida y confirmada por la señora Ministra de Educación, mediante Resolución N°33 de 26 de marzo de

2003, constituye una validación de la actuación de la Directora Regional de Panamá Este.

Nótese que la norma citada no indica la manera en que la aprobación del Ministerio de Educación debe ser concedida, esto es, no se señala si debe ser por un acto especialmente emitido para ese propósito sin vinculación alguna con la vía gubernativa o si dicha validación, confirmación o aprobación puede concretarse por un pronunciamiento de la autoridad superior ante recurso de alzada contra el acto del inferior.

Por lo anterior, y de acuerdo al principio general de derecho que reza: "Donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir", estimamos dicha aprobación puede ser concedida en cualquiera de las dos formas enunciadas.

Además esta interpretación es conforme con los principios economía y eficacia administrativa, que, de acuerdo al artículo 34 de la Ley N°38 de 2000, debe regir en todos los procedimientos administrativos, pues es contrario a los mismos que la Ministra de Educación entre a aprobar un acto de un inferior que previamente a confirmado al resolver un recurso de apelación.

c. También se consideran infringidos los literales b y c del artículo tercero y los literales d y f del artículo cuarto del Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952, que señalan:

"Artículo Tercero: Son causales de reprobación escrita:

...

b) Inadaptabilidad comprobada por su actitud, conducta hostil o disociadora;
c) Provocación de disgustos serios con los padres de familia o con los compañeros de labores;

..."

"Artículo Cuarto: Son causales de traslado para todos los miembros del Ramo de Educación:

...

d) Los irrespetos manifiestos contra los superiores jerárquicos o subalternos;

...

f) Deshonestidad en el manejo de los fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultural de la escuela o vinculada a ella;

..."

En cuanto a la violación de los literales b y c del artículo tercero y los literales d y f del artículo cuarto, el abogado de la demandante alega que dichas normas son bastante claras en cuanto indican que las conductas previstas en ellas son sancionables con reprensión escrita y traslado, pero no con destitución.

Defensa de los intereses de la Administración Pública por la Procuraduría de la Administración.

Este concepto de infracción queda sin sustento con la simple lectura de la parte resolutive del Decreto Ejecutivo N°661 de 29 de octubre de 2003, que de forma diáfana establece que la profesora SATURNINA RANGEL DE GILL fue sancionada con la destitución del cargo por incurrir en ineptitud comprobada en un lapso no menor de un año en el ejercicio de sus funciones, es decir, por violación del literal d) del artículo 5° del Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952.

En otras palabras, la demandante **no** fue sancionada por las conductas previstas los literales b y c del artículo tercero y los literales d y f del artículo cuarto del Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952 (inadaptabilidad comprobada por su actitud, conducta hostil o disociadora;

provocación de disgustos serios con los padres de familia o con los compañeros de labores; irrespetos manifiestos contra los superiores jerárquicos o subalternos y por deshonestidad en el manejo de los fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultural de la escuela o vinculada a ella).

El hecho de que la parte motiva del Decreto atacado liste las normas que contemplan las otras conductas por las cuales fue investigada la profesora RANGEL DE GILL y que no son sancionadas con la destitución del cargo, no implica una violación a dichos preceptos o una infracción a la garantía del debido proceso, sino más bien una deficiente técnica de redacción del instrumento legal que no incide en lo sustancial del acto.

Lo importante, como veremos a continuación, es que la docente fue sancionada por la conducta en la que se comprobó incurrió, es decir, por incurrir en ineptitud comprobada en un lapso no menor de un año en el ejercicio de sus funciones, lo cual es castigado con la destitución directa.

d. Por último, se considera infringido el literal d) del Artículo Quinto del Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952, que dice:

“Artículo Quinto: Son causales de destitución para todos los miembros del Ramo Educación:

...

d) Ineptitud comprobada en un lapso no menor de un año, en el ejercicio de sus funciones;

...”.

La extensa explicación que ofrece el abogado de la demandante de cómo se violó esta norma reglamentaria se encuentra de foja 22 a 26 del cuadernillo del proceso. En el

prolijo alegato, la parte actora básicamente sostiene el pliego de cargos no señaló los elementos que acreditaban los indicios de culpabilidad; que la investigación no logró comprobar la comisión de los hechos investigados; que se destituyó por una conducta que conlleva tal sanción (las gestiones financieras del anuario de graduandos); que hubieron conductas que se evaluaron como irregulares pero que no se mencionaron en el pliego de cargos (la realización de un inventario sin autorización superior, la no entrega de las llaves de las oficinas principales)

En cuanto a la conducta hostil y disociadora, señala "sólo" aparecen 12 declaraciones en el expediente de la investigación sobre este hecho. Agrega, se señaló su poderdante incurrió en dicha falta sin que se explicara en el pliego de cargos y en la resolución final en que consistía la conducta hostil y disociadora. Finalmente indica que la conducta que se imputa a su representada se dio en un lapso menor de un año y que, por tanto, no se ha cumplido con uno de los presupuestos de la norma.

Defensa de los intereses de la Administración por la Procuraduría de la Administración.

Sobre la supuesta infracción del literal d) del Artículo Quinto del Decreto Ejecutivo N°618 de 9 de abril de 1952, este Despacho debe indicar lo siguiente:

El inicio de la encuesta disciplinaria incoada en contra de la profesora SATURNINA DE GILL, tuvo su génesis en denuncias de múltiples y diversas irregularidades de carácter administrativo y financiero, puestas en conocimiento de las autoridades de Ministerio de Educación por el personal docente, estudiantil, administrativo y miembros de la

Asociación de Padres de Familia del Colegio Venancio Fenosa Pascual, centro educativo del cual la demandante su Directora, y que consistían, básicamente, en el manejo irresponsable y negligente de los fondos pertenecientes a la Asociación de Graduandos del precitado centro educativo.

Según las denuncias, la profesora RANGEL DE GILL seleccionó, de manera unilateral y arbitraria, una empresa en particular para que confeccionara los anuarios de los graduandos, pese haberse escogido previamente, mediante un comité integrado por docentes, estudiantes y padres de familia, a otra empresa que había elaborado en años anteriores los mencionados anuarios.

Además, se señaló a la profesora como responsable de otras irregularidades en torno al manejo de las partidas de la Ley 13, fondos que son distribuidos a todos los colegios oficiales del país para su mantenimiento y reparación.

Todas estas irregularidades y anomalías suscitaron un clima de confrontación e inestabilidad entre el cuerpo directivo representado por la investigada, y los demás integrantes de la comunidad educativa del colegio Venancio Fenosa Pascual (docentes, estudiantes, administrativos y padres de familia), por lo que la Dirección Regional de Educación de Panamá Este, como la autoridad de primera instancia, y competente para conocer e investigar de todos los hechos que afecten la imagen y prestigio del ramo educativo en dicha región escolar, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, ordenó el inicio de la investigación disciplinaria en contra de la demandante.

Tomando en consideración el estado de desasosiego e intranquilidad reinante en el colegio Venancio Fenosa Pascual, la Dirección Regional de Educación de Panamá Este, amparándose en lo estipulado en el artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, procedió a la remoción temporal de la profesora SATURNINA DE GILL como Directora del colegio, asignándosele con posterioridad funciones administrativas en otra unidad del ramo educativo, hasta tanto finalizase la investigación instruida en su contra.

Una vez cumplido el trámite legal requerido con relación a la remoción temporal de la profesora, la autoridad de primera instancia entró en la fase de toma de declaraciones testimoniales a los diversos integrantes del personal docente, administrativo y padres de familia del centro educativo. Cabe destacar que al requerirse la presencia de la investigada para que rindiera su versión de los hechos, la misma no se apersonó a ofrecer declaración.

Una vez analizados los diversos argumentos vertidos en contra de la ex funcionaria, así como los demás elementos de prueba recogidos en esta etapa preliminar, surgen fuertes y graves indicios de culpabilidad en contra de la profesora RANGEL DE GILL, por lo que se le formula el respectivo Pliego de Cargos y se le concede ocho (8) días hábiles para presentar la sustentación de sus descargos.

La procesada presentó dentro, del término legal, los argumentos en ejercicio de su legítimo derecho de defensa, correspondiéndole a la Dirección Regional de Educación en primera instancia y luego al Ministerio de Educación como alzada, el análisis minucioso de los planteamientos y piezas

probatorias aportadas por la defensa legal de la investigada, determinándose que las mismas no desvirtuaban los señalamientos esgrimidos en su contra, y que por ende eximieran a la educadora de su responsabilidad por la gravedad de las faltas cometidas. En su parte más relevante, la Resolución s/n de 20 de noviembre de 2002 de la Dirección Regional de Educación de Panamá Este señala:

"En cuanto a que la actuación de la Profesora SATURNINA DE GILL no se enmarca dentro de la falta por 'inadaptabilidad comprobada por su actitud hostil y disociadora', como argumenta el apoderado de legal de la recurrente, debemos señalar que los elementos probatorios que reposan en el expediente demuestran que la actitud que asumía la procesada en el ejercicio de sus funciones se enmarca dentro de un estado de inadaptabilidad cuyos atributos hostiles y disociadores produjeron en la comunidad educativa el rechazo y descontento que originó la causa objeto de análisis. Aunque el hecho de esbozar rechazo hacia una persona por este tipo de situación constituye un elemento subjetivo, no podemos dejar de lado, que es toda la comunidad la que se unió para presentar dentro del proceso de investigación sus posiciones particulares que una vez probados pasan a ser elementos objetivos que demuestran la veracidad de los hechos. Del mismo modo, algo inexcusable dentro del este proceso disciplinario es la incapacidad que ha demostrado la profesora SATURNINA DE GILL, de mantener relaciones sociales y laborales dentro del margen del respeto, armonía y convivencia requeridos para mantener un coloquio acorde con las actividades que se desarrollan en un centro educativo. Esta situación que jurídicamente constituye ineptitud comprobada, demuestra la inhabilidad que tiene la investigada para garantizar, como máxima autoridad de un centro educativo, el ambiente adecuado para el proceso enseñanza-aprendizaje, así como elementos jerárquicos que sirvan de base para mantener la institucionalidad educativa y las excelentes relaciones entre los docentes, padres de familia y estudiantes, elementos estos, que al no ser protegido por la profesora SATURNINA DE GILL, originaron el resquebrajamiento

de las estructura directivas, administrativas y académicas, haciendo infructuosa la labor docente que se desarrolla en el centro educativo Venancio Fenosa Pascual, lo cual produjo su salida intempestiva, fundamentada en las causas existentes en el expediente de marras".

Por lo anterior, se procedió a la aplicación de la pena máxima de destitución mediante las Resoluciones s/n de 20 de noviembre de 2002 y N°33 de 26 de marzo de 2003, perfeccionándose lo actuado, con la expedición del Decreto Ejecutivo N°661 de 29 de octubre de 2003.

Es por las consideraciones expuestas en líneas anteriores, que las alegaciones formuladas por el apoderado legal de la demandante, en el sentido de que el pliego de cargos no señaló los elementos que acreditaban los indicios de culpabilidad; que la investigación no logró comprobar la comisión de los hechos investigados; que se destituyó por una conducta que conlleva tal sanción y que el pliego de cargos y la resolución final no indican en que consistía la conducta hostil y disociadora, carecen de todo fundamento.

En cuanto a la interpretación que realiza el abogado de la demandante, sobre que la ineptitud comprobada debe configurarse dentro de un período mayor de un año, debe señalarse que el correcto sentido de la norma es exactamente el contrario al alegado, esto es que la conducta inepta debe realizarse dentro de un período menor de un año.

Por último, debe resaltarse que la profesora SATURNINA RANGEL DE GILL fue objeto de una formal investigación disciplinaria en la que se siguieron todos los procedimientos señalados en la ley y se le dieron todas las garantías procedimentales para su defensa.

De todo lo anterior, se colige que el acto acusado no viola ninguna de las normas alegadas como conculcadas, por lo que reiteramos nuestra solicitud para que se nieguen las peticiones formuladas por la parte demandante.

IV. Pruebas.

Aceptamos las documentales presentadas conforme a la Ley.

Aducimos el expediente de la actuación demandada, mismo que puede ser solicitado al Ministro de Educación.

V. Derecho.

Negamos el invocado.

Del Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

AMdeF/17/bdec