

30 de octubre de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Propuesto por el Lcdo. José Pío Castillero, en representación de **Samuel Alvarado**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo #102 de 5 de abril de 2002, expedido por el **Ministerio 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.

Concurrimos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia con la finalidad de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Al efecto señalamos que intervenimos en defensa del acto impugnado, es decir, del Decreto Ejecutivo #102 de 5 de abril de 2002 debidamente fundamentados en el artículo 5, numeral 2, de la Ley #38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. En cuanto a la pretensión.

El abogado del demandante pretende que Vuestra Sala declare ilegal el Decreto Ejecutivo #102 de 5 de abril de 2002, expedido por el **Ministerio de Educación**, mediante el cual se destituye a **Samuel Alvarado** del cargo de Educador #2 dentro del Ministerio y del cargo de Director Regional de Educación de Darién.

En consecuencia, solicita que se ordene el reintegro de su mandante a los cargos antes mencionados y el pago de los salarios caídos que corresponden desde la fecha de la separación del cargo, hasta la fecha en que se haga efectivo

el reintegro, así como el reconocimiento de las prestaciones que se hubiesen acumulado durante ese período.

Este despacho por las razones de iure y de facto que más adelante expone solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, se sirvan denegar las pretensiones del demandante.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos así:

Primero: Aceptamos únicamente que el demandante laboró en el Ministerio de Educación, porque así se colige de las piezas probatorias allegadas al expediente. Lo demás, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Segundo: Aceptamos únicamente que el señor Samuel Alvarado ocupó el cargo de Director Regional de Educación de Darién; el resto, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Tercero: Este hecho consta en el expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Cuarto: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Quinto: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

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

III. Las disposiciones legales que se dicen infringidas y sus conceptos, la Procuraduría de la Administración, los contesta así:

El apoderado judicial del señor Samuel Alvarado estima que el Decreto Ejecutivo #102 de 5 de abril de 2002 expedido por el Ministerio de Educación y su acto confirmatorio infringen las siguientes disposiciones legales:

a. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que puntualiza:

"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y

fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley."

Concepto de la violación.

"El artículo 155 de la citada ley exige que el acto administrativo esté debidamente motivado y con una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, procurando con ello evitar la arbitrariedad de la administración y ofrecer garantía a los administrados, fundamentalmente porque de esta manera se puede interpretar el acto administrativo, se facilita el control de legalidad, se sabe si los motivos que movieron a la administración a proferir el acto se adecuan a la ley y se verifica si la administración observó el procedimiento para proferir el acto administrativo.

La motivación del acto administrativo es la exposición de las razones por las cuales se expide el mismo o como dice el profesor ALTAMIRA son 'las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo, constituyen la causa de éste o, con la terminología que adoptamos, el motivo'. (Curso de derecho administrativo, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971)

El acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo 102 de 5 de abril de 2002 del cual se destituye al profesor SAMUEL ALVARADO de los cargos de Educador N-2, o sea, Profesor en el Primer Ciclo Louis Martinz, del cual gozaba de licencia sin sueldo otorgado por la administración anterior, y del cargo de Director Regional de Educación, está precedido de una FALSA MOTIVACIÓN que no justifica la destitución de mi mandante, precisamente porque ambos cargos fueron ganados por éste, por concurso público y de antecedentes.

La motivación del acto administrativo que destituye a ALVARADO de los cargos antes mencionados, se refiere a que '...el Ministerio de Educación es el ente regulador de todas las acciones de sus

funcionarios docentes y administrativos para el buen funcionamiento y organización de esta institución, y que es necesario que se ejecuten las disposiciones legales para asegurar la buena marcha de los procesos administrativos en este Ministerio', circunstancias, motivos o razones que no autorizan a la administración a dejar sin efecto dos cargos que fueron adquiridos por mi representado por medio de concurso público.

En ese sentido, el acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo 102 de 5 de abril de 2002, contiene una falsa motivación, conforme se infiere del artículo de 155 de la Ley 38 de 2000 y en ese sentido radica su ilegalidad." (Fs. 32 y 33)

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho acepta que el acto administrativo por el cual se destituye al demandante es parco en la motivación que exige el artículo 155 de la Ley 38 de 2000; sin embargo, en nuestra legislación ello no constituye una causal de nulidad del mismo.

Ello es así, porque los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 2000 señalan en qué casos se produce la nulidad absoluta de los actos administrativos. Dichas normas puntualizan:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa

distintos de aquellos que fueron formulados al interesado."

--0-0-0--

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquélla es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho."

En otras latitudes la omisión o deficiencia de la motivación sí produce un vicio de ilegalidad, pero todo indica que en nuestro ordenamiento jurídico es una irregularidad menor que no es causal de nulidad del acto.

Aunado a lo anterior, dicha nulidad puede sobrevenir en el evento en que el acto administrativo sea expedido sin

alguno de sus elementos constitutivos; a saber: competencia, objeto, voluntad y forma.

Reiteramos, no obstante, que la motivación constituye una parte importante del acto administrativo por tratarse de la enunciación de los hechos que la Administración ha tomado en cuenta para la emisión de su voluntad, lo que constituye una prueba de la intencionalidad administrativa y una pauta para la interpretación del acto. (Cfr. CNFed, Sala Cont. Adm., 16/7/64, LL, 117-607, en DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, página 255)

De acuerdo con el Tratadista Roberto Dromi, el concepto de motivación se puede definir de la siguiente manera:

"La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenido dentro de lo que usualmente se denominan 'los considerandos'. La constituyen, por tanto, los 'presupuestos' o 'razones' del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.

La motivación del acto, es decir, las razones de hecho y de derecho que dan origen a su emisión, aclaran y facilitan la recta interpretación de su sentido y alcance, por constituir un elemento del mismo (CNCiv, Sala F, 25/8/81, 'Perón, Juan D., suc.', J.A., 1982-IV-204) (Derecho Administrativo. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, páginas 254 y 255)

b. En segundo lugar, se dice vulnerado el artículo 128 de la Ley 47 de 1946, que a la letra dice:

Artículo 128. Ningún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación podrá ser sancionado, y mucho menos trasladado o removido de su puesto por motivo de sus ideas políticas, pero es prohibido a los miembros del personal docente y administrativo de las escuelas entablar discusiones de política

partidista en los planteles de enseñanza y tratar de influir en el ánimo de los educandos a favor o en contra de determinada tendencia partidista."

Concepto de la violación.

"El artículo 128 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, establece la garantía a favor del personal docente, en el sentido de que no podrá ser sancionado y trasladado a otro lugar o removido de su puesto por motivo de sus ideas políticas. Mi representado fue seleccionado como Director Regional de Educación, mediante un concurso público de antecedentes y méritos, celebrado por la administración anterior y la Ministra de Educación actual lo destituye de dicho cargo por faltas que no se compadecen con la realidad de los hechos que dieron origen al proceso disciplinario y lo destituye, además, de su cargo permanente, como profesor, del cual tenía licencia sin sueldo concedida por la administración anterior.

Si bien el Decreto Ejecutivo 102 de abril de 2002, tiene apariencia de estar ceñido a derecho, se adoptó por motivos o fines distintos a los señalados por la ley, de allí que se trata de un típico acto de desviación de poder. Esta afirmación está sustentada en una serie de hechos muy puntuales, ya que si bien es cierto que se utiliza un expediente disciplinario para destituir al profesor ALVARADO, del análisis frío y objetivo del mismo no pueda deducirse falta disciplinaria alguna que dé lugar a la destitución del cargo de Director Regional de Educación y menos del cargo de Educador #2, del cual tenía licencia sin sueldo concedida por la administración.

En ese sentido, no hay una relación coherente entre los hechos y la decisión final proferida por la administración, además de que (sic) es evidente la desproporción entre los hechos denunciados y la sanción impuesta, todo indica el carácter político en su destitución, porque la administración no ha justificado que con ésta ha realizado un acto que redunde en beneficio de la buena marcha de la administración pública.

El expediente disciplinario es un cúmulo de ilegalidades y violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política, por la Ley y por

los tratados internacionales de los cuales Panamá es parte. De este expediente la Procuradora de la Administración advirtió, en ocasión anterior y espero que lo consigne en esta oportunidad, **'... las deficiencias de carácter jurídico administrativos que resultan del análisis de este expediente. Situación sobre la cual debemos llamar la atención, cuando hay Despachos especializados, que deben proporcionar la asesoría necesaria a los funcionarios legos que deciden causas disciplinarias'**. Lo curioso y grave por decir lo menos, de esta aseveración de la Procuradora, es que el expediente fue tramitado en la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, donde están los abogados que dice la funcionaria deben proporcionar la asesoría necesaria a los funcionarios legos.

Además de lo dicho anteriormente, es bueno indicar que en el referido expediente aparece una nota que contiene cuatro (4) aspectos respecto a la situación de SAMUEL ALVARADO, sin firma responsable y que evidencian el carácter político en el caso. Se dice en dicha nota que la profesora DELMIRA OGG, no asistió a una entrevista y que fue seleccionada para ocupar un cargo por órdenes del profesor ALVARADO, lo cual jamás se acreditó; se menciona al hijo del profesor ALVARADO, en el sentido de que éste hace uso de una licencia por enfermedad, y que el cargo no salió a concurso; el uso de la lancha de la Dirección Regional para asistir a un acto en Taimatí, Darién, y la solución que se ofrece para estos casos es la de **'SOMETERLO A INVESTIGACIÓN Y MIENTRAS ESO SE DA, SEPARARLO DEL CARGO. PARA ESTA INVESTIGACIÓN SE PUEDE CONTAR CON EL APOYO DE LA GOBERNADORA.'**

El proceso disciplinario seguido a mi representado se inició en virtud de una denuncia escrita del Contralor General de la República, señor ALVIN WEEDEN, funcionario de importancia y de control de poder en el sector público, donde señaló que mi representado tuvo **'poca disposición a prestar los salones'** y que mi representado al parecer, **solicitó a los educadores que la capacitación se realizara en horas no laborables o nocturnas, lo que inaplicaba concluir las en la madrugada y que se divulgó que el tiempo que se utilizaba en los Censos sería descontado del tiempo que disponen**

los educadores para las urgencias personales y no como permiso oficial.

En torno al primer hecho de la denuncia, tenemos que señalar que la poca disposición a prestar salones de clases no es una causal contemplada en el Decreto Ejecutivo 618 de 1952, el cual establece las causales de destitución en el Ministerio de Educación, además de que ello no ha sido demostrado en el proceso por el contrario siempre existió el apoyo de mi representado a la actividad censal. El segundo hecho de la denuncia se refiere a que mi representado solicitó a los educadores que la capacitación se realizara en horas no laborables o nocturnas, lo cual no es cierto, basta leer la nota que emitió el profesor ALVARADO y lo dicho por los propios funcionarios de la Contraloría General de la República. A continuación transcribimos el comunicado suscrito por mi representado que se explica por sí solo.

'Por este medio se le comunica a los supervisores y Directores que todos los docentes que participan en el Censo como facilitadores en aquellas comunidades donde la escuela esté en área de fácil acceso, se le sugiere laborar con los estudiantes tan siquiera los dos (2) primeros períodos en la mañana y después puedan cumplir con el compromiso del Censo de Población y Vivienda y en aquellas escuelas donde no se puede cubrir ningún período de clases por las condiciones de distancia cumplan a cabalidad con el compromiso del Censo.'

El comunicado no ordena a los educadores que realizaran la capacitación en horas no laborables o nocturnas, como se advierte si se lee el comunicado, lo que sugiere el Director Regional como máxima autoridad en materia educativa en la provincia, es que los educadores que estuvieran ubicados en escuelas o colegios de fácil acceso, atendieran a los estudiantes al menos en los dos primeros períodos en la mañana y después cumplieran con el Censo; en cambio los ubicados en áreas de difícil acceso, se dedicaran por completo al mismo. En ese sentido, ni siquiera se trata de una orden, sino de una sugerencia que quedaba en manos de los directores de los centros

educativos, atendiendo a sí éstos se encontraban en áreas de fácil o difícil acceso.

Aparecen igualmente las declaraciones de los funcionarios de Contraloría que dice el Ministerio de Educación acreditan la falta cometida por el profesor ALVARADO. El señor EDGARDO DE LA CRUZ dice que en Darién hubo cierta confusión por parte de la 'Dirección Administrativa del Ministerio de Educación, quien a través de comunicado divulgó por los medios de comunicación del área ordenada a los docentes que estaban en proceso de capacitación censal, dedicarse a esas labores después de cumplir con su jornada de trabajo'. En primer lugar, existe una Dirección Administrativa en la planta central del Ministerio de Educación, por lo tanto no sabemos cuál se refiere el señor DE LA CRUZ. En segundo lugar, el comunicado suscrito por el profesor presentaron algunos inconvenientes, pero el Censo se llevó a cabo y esas diferencias o 'cuestionamientos de nuestra metodología de trabajo...' como lo denomina el señor DE LA CRUZ, fueron superadas.

El señor GONZALO ORTIZ, otro funcionario de la Contraloría, declara que en horas de la noche '...del domingo al regresar del campo encontré al profesor Samuel Alvarado en nuestras oficinas donde le informaba que los educadores de Santa Fe no querían entregar el material del censo porque habían escuchado en la radio que el Ministerio de Educación no les iba a reconocer el punto que les había ofrecido por haber laborado en el censo, además de que (sic) se les iba a descontar el tiempo que utilizaron para la capacitación como urgencia personal y que teníamos que trabajar el día lunes 15 de mayo.

Llamamos a Santa Fe donde conversamos con el señor Leonel Cortez y se aclararon los puntos con relación a la situación, también el profesor Alvarado conversó con varios educadores y se resolvió el problema.

El señor GONZALO ORTIZ deja consignado que mi representado coadyuvó a solucionar los inconvenientes que pudieron producirse en esa provincia para que se realizara el Censo de Población y Vivienda. En ese sentido, es conveniente señalar que los inconvenientes en una actividad Censal son

hasta previsible por la propia entidad, además de que éstos no son imputables al señor ALVARADO y de serlo, jamás podrían justificar la destitución de los dos cargos que tenían en el Ministerio de Educación, uno de los cuales ni siquiera ejercía.

Por otro lado, aparecen en el proceso disciplinario notas mediante las cuales se deja ver claramente la labor desarrollada por el profesor ALVARADO en la provincia de Darién y dejan sentir el matiz político en dicho proceso. Por ejemplo, la nota de 30 de noviembre de 2000, suscrita por una serie de funcionarios de Darién, señala que 'las administraciones anteriores a la administración del prof. Alvarado tampoco se hacían énfasis en la enseñanza (sic) y desde la llegada en las distintas regiones de nuestra provincia se ha abarcado alfabetización... por eso nos extraña estas acusaciones sin validez y que a simple vista se deduce que son situaciones políticas.'

La nota de 27 de septiembre de 2000 suscrita por OBER CÓRDOBA y ROSARIO DE GONZÁLEZ, expresa que 'vemos con hondo pesar que la política y las malas intenciones de terceros se mezclan en el normal desarrollo de la vida educativa y nos llama la atención que nosotros los educadores vamos a las acciones de antaño donde los educadores dependíamos del partido de turno para una posición.'

Las declaraciones citadas, incluyendo las (sic) de los funcionarios de la Contraloría General de la República, no fueron analizadas objetivamente por el Ministerio de Educación, para resolver el proceso disciplinario. Siendo ello así, el Decreto Ejecutivo 102 impugnado es ilegal por desviación de poder por parte de la actual administración."

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

Este despacho observa que al demandante no le asiste el derecho (al invocar el artículo 128 de la Ley 47 de 1946) ni la razón al interpretar la norma de la forma como lo ha expuesto en el concepto de la violación.

Decimos esto, porque el artículo 128 de la Ley #47 de 1946 (Orgánica de Educación) dispone que "ningún miembro del

personal docente o administrativo del Ramo de Educación podrá ser sancionado, y mucho menos trasladado o removido de su puesto por motivo de sus ideas políticas, pero es prohibido a los miembros del personal docente y administrativo de las escuelas entablar discusiones de política partidista en los planteles de enseñanza y tratar de influir en el ánimo de los educandos a favor o en contra de determinada tendencia partidista." En el proceso que analizamos, al demandante no se le destituyó por exteriorizar sus ideas políticas o entablar discusiones políticas, según se evidencia en el contenido de la Resolución #27 de septiembre de 2000, que a la letra dice:

"Que el catorce (14) de septiembre de dos mil (2000), la Dirección General de Educación, dispuso abrir proceso disciplinario en contra del profesor SAMUEL ALVARADO, Director Regional de Educación de la Provincia de Darién y ordenó realizar las diligencias necesarias que dieran luces para esclarecer los hechos.

Que el 18 de julio de 2000, se recibió denuncia por el Contralor General de la República, con relación a que el profesor Alvarado, mostró poca disposición a prestar los salones de clases en el horario diurno para dictar los seminarios de capacitación, esto trajo como consecuencia que los mismos fueran dictados en otros lugares. Se les solicitó a los educadores que la capacitación se realizara en horas no laborables o nocturnas, lo que implicó realizarlas en la madrugada. Además divulgó que el tiempo que se utilizaba en los censos sería descontado del tiempo que disponen los educadores para las urgencias personales y no como permiso oficial.

Que además podemos observar nota fechada 7 de junio de 2000, dirigida al Licenciado LUIS ENRIQUE QUEZADA, Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, refrendado por un grupo de educadores que corroboran la queja presentada por el Contralor General de la República.

Que las faltas cometidas por el profesor Alvarado, constituye una flagrante violación al Decreto 152 de 21 de octubre de 1999, artículos 18, 19 y 24 que dicen:

'Artículo 18. Los jefes de las Dependencias Oficiales Nacional o Municipales, de las Entidades Autónomas o Semiautónomas y los patronos de las Empresas Privadas, deberán permitir a los trabajadores a su cargo que cumplan las labores relacionadas con el empadronamiento, que les encomienda la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.'

'Artículo 19. El tiempo durante el cual los trabajadores asisten a los cursos de capacitación o cumplan con las labores de empadronamiento no implica la discontinuidad en el trabajo, para los efectos de remuneración y las demás relaciones obrero-patronales contenidas en el Código de Trabajo y leyes vigentes.'

'Artículo 24. Las Autoridades y funcionarios nacionales y municipales deben proporcionar local y dar todas las facilidades del caso en sus Oficinas, para la ejecución de los trabajos relacionados con el censo. También deberán cooperar con la consecución de los medios de transporte para los Supervisores y Empadronadores, especialmente en aquellas regiones donde se dificulte su obtención.'

La Profesora Delmira Ogg, Supervisora recientemente nombrada, en el último concurso directivo:

- a) No asistió a la entrevista, requisito indispensable para ser elegido y el Director Regional autorizó verbalmente a la Comisión Entrevistadora para que la entrevistaran por teléfono, [desde La Palma, Darién hasta Panamá], cosa que no procede, porque como dice la propia

palabra 'ENTREVISTA, es de Vista a Palabra. Desde luego, esta situación violó el debido proceso para los efectos de este nombramiento. TESTIGOS: Los Comisionados, Prof. Abilio Batista [localizable en la Reg. de Veraguas] y el supervisor Esteban Guardia [localizable en la Reg. de Herrera] y el Supervisor Esteban Martínez, localizable en la Reg. de Darién. Otros Testigos: Prof. Elvia, localizable en la Reg. de Darién; Supervisora Ayda Brown, localizable en la Supervisión de Yaviza, Darién; Supervisor Neftalí Cavaría, localizable en la Reg. de Darién.

- b) El hijo del Prof. Alvarado, está nombrado como Prof. De Electricidad en el I.P.T. La Palma y está haciendo uso de Lic. Por (sic) enfermedad desde el mes de junio de 1999. Esta Vacante debió salir a concurso y no la reportó.
- c) El día viernes 14 de enero de 2000, tomó la lancha, el motor, combustible, el motorista y el tiempo de la institución para ir a pasar las fiestas patronales a su pueblo (Taimatí). Esto se trata de un ACTO DE CORRUPCIÓN.
- d) SOLUCIÓN: Someterlo a investigación y mientras eso se da, separarlo del cargo. Para esta investigación se puede contar con el apoyo de la Gobernadora.

Que las faltas cometidas por el profesor SAMUEL ALVARADO, constituyen una falta pública y de escándalo social **al distribuir y difundir a través de los medios de comunicación, información contraria a la estipulada en el Decreto 152 de 21 de octubre de 1999...**" (Cfr. Fojas 11-13 y 16-24 del expediente judicial)

Con relación a la difusión radial de informaciones por parte del señor Samuel Alvarado, el propio demandante cita en el concepto de la violación la siguiente declaración:

"El señor GONZALO ORTIZ, otro funcionario de la Contraloría, declara que en horas de la noche `...del domingo al regresar del campo encontré al profesor Samuel Alvarado en nuestras oficinas donde le informaba que los educadores de Santa Fe no querían entregar el material del censo porque habían escuchado en la radio que el Ministerio de Educación no les iba a reconocer el punto que les había ofrecido por haber laborado en el censo, además de que (sic) se les iba a descontar el tiempo que utilizaron para la capacitación como urgencia personal y que teníamos que trabajar el día lunes 15 de mayo."

En consecuencia, parece evidente el temor de los educadores, por las repercusiones que para ellos iba a significar su participación en el censo, por parte del Ministerio de Educación, representado por el entonces Director Regional en la Provincia de Darién, señor Samuel Alvarado.

Lo expuesto demuestra que la norma invocada por el demandante; concretamente, el artículo 128 de la Ley 47 de 1946 no es aplicable al caso sub júdice y, por consiguiente, no fue vulnerada por las autoridades de educación.

c. En tercer lugar se dice transgredido el artículo 129 de la Ley 47 de 1946 que establece:

"Artículo 129. Las quejas que sobre algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación tenga un superior, que le han llegado por algún conducto digno de crédito, serán inmediatamente investigadas por el superior tan prolijamente como su importancia demande".

Concepto de la violación.

"El artículo 129 de la Ley Orgánica de Educación señala que las quejas que se presentan contra un empleado del Ministerio de Educación serán investigadas **inmediatamente** por el superior tan prolijamente como su importancia demande. En este caso se violó el trámite que dicha norma señalada, debido a que el proceso disciplinario seguido a mi representado

tomó exactamente UN AÑO y SIETE MESES, inclusive más que cualquier proceso penal, y más grave aún estando el funcionario sometido a la medida preventiva más grave que prevé la legislación educativa aplicada de inmediato a mi representado: LA SEPARACIÓN DEL CARGO.

En efecto, la queja escrita promovida por el señor Contralor de la República fue recibida en el Despacho Superior el 21 de julio de 2000 y sin que se le diera entrada en la Dirección General de Educación, para saber su fecha de ingreso, dicho Despacho dicta la Resolución S/N de 27 de septiembre de 2000, por medio de la cual suspende a ALVARADO del cargo de Director Regional de Educación, si haberlo escuchado y sin que se tratara de falta pública o de escándalo social, pues la medida era extemporánea en atención a los hechos de que se trataba, ya que el Censo tenga tiempo de haberse realizado.

En el desarrollo del proceso disciplinario la Dirección General de Educación no practicó ninguna prueba, la actividad de dicha Dirección se circunscribió exclusivamente a emitir la Resolución de suspensión del cargo, responder el recurso de reconsideración, negar el recurso de apelación en abierta violación de la ley, pues ello le correspondía al Despacho Superior, a emitir la Resolución de Pliego de Cargos y resolver los recursos de ley.

En consecuencia, el Decreto Ejecutivo 102 de 5 de abril de 2002, es producto de la violación absoluta de los trámites fundamentales previstos en el artículo 129 de la Ley 47 de 1946." (Fs. 35 y 36)

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el demandante no ha analizado debidamente su situación jurídica.

Decimos esto, porque en el expediente judicial hay constancia documental que evidencia la fase de investigación, la separación del cargo de la que fue sujeto el demandante y, finalmente, la destitución.

Es evidente que todas estas etapas tomaron su tiempo para realizarse, tomando en consideración que cada una de las

Resoluciones que adoptaron las medidas administrativas enunciadas eran susceptible de recursos gubernativos, derecho éste que fue ejercido por el recurrente en su momento.

Por lo expuesto, consideramos que la norma invocada no ha sido transgredida por las autoridades del Ministerio de Educación.

d. En cuarto lugar, el demandante invoca el artículo 32 de la Constitución Política como fundamento de sus pretensiones. Al respecto, debemos manifestar que dicha norma no puede ser objeto de análisis por la Sala Tercera de la Corte, toda vez que ello es competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Tercera de la Corte únicamente vela por el control de la legalidad.

Así lo ha indicado la Sala en reiteradas ocasiones:

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-SALA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PANAMÁ, VEINTE (20) DE NOVIEMBRE DE DOS
MIL UNO (2001).

...

Antes de entrar a conocer de los cargos, esta Sala se ve precisada a señalar, que el examen del Tribunal debe contraerse necesariamente, al análisis de las supuestas infracciones que se han producido al **orden legal**, inhibiéndose de cualquier juicio de valor en relación a la presunta violación del artículo 255 de la Constitución Política, toda vez que la protección del orden constitucional se encuentra reservada de manera exclusiva, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia."

Siendo ello así, nos abstenemos de transcribir el concepto de la violación expuesto por el demandante, así como de emitir nuestra defensa a la Administración.

e. En quinto lugar, se dice infringido el artículo 812 del Código Administrativo, que indica:

"Artículo 812. La licencia no puede revocarse por el que la concede; pero puede en todo caso renunciarse por el agraciado, a su voluntad".

Concepto de la violación.

"El artículo 808 del Código Administrativo establece el derecho que tiene el servidor público de gozar de una licencia para ocupar un cargo de voluntaria aceptación. El profesor ALVARADO, luego de obtener por concurso público de antecedentes y méritos el cargo de Director Regional de Educación de Darién, solicitó a la Administración licencia sin sueldo de su posición permanente. El Ministerio de Educación efectivamente, mediante Resuelto 256 de 11 de mayo de 1999, le concede este beneficio para que ocupara dicho cargo por cuatro (4) años.

El derecho a licencia sin sueldo también es reconocido por el artículo 114 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, en el sentido de que (sic) los miembros del personal docente y administrativo del ramo de educación se les concederá licencia para separarse de sus puestos permanentes a fin de ocupar otros interinos dentro del ramo, cuando el Órgano Ejecutivo los haya seleccionado para desempeñar dichos puestos interinos. Cómo podrá advertir el Magistrado a quien corresponda la demanda, el Resuelto Ministerial que se adjunta de 11 de mayo de 1999, concede licencia sin sueldo al profesor ALVARADO de su cargo Ñ-2 Ciencias Sociales, P. C. Louis Martinz y esta fundamentado en el artículo 114 citado.

En este sentido, existía un acto administrativo en firme que concedió una licencia a mi representado para separarse del cargo permanente y así poder ejercer el interino de Director Regional de educación, también dentro del Ministerio de Educación por cuatro años. Por tal razón, se violaron las formalidades legales establecidas por la Ley, ya que el artículo 812 del Código Administrativo señala claramente que la licencia no puede revocarse por el que la concede, pero puede en todo caso renunciarse por el agraciado, a su voluntad, circunstancia última no ocurrida por parte de mi representado.

En consecuencia, el Decreto Ejecutivo impugnado violó las formalidades

fundamentales previstas en el artículo 812 del Código Administrativo, en cuanto a que dejó sin efecto una licencia debidamente otorgada y destituyó a mi representado de un cargo que no estaba ejerciendo y del cual estaba amparado legalmente."

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría entiende la finalidad de las licencias personales y la prohibición establecida en el Código Administrativo a favor de su beneficiario. No obstante, la Ley Orgánica de Educación contiene disposiciones que definen las causas por las cuales los servidores públicos de dicho Ministerio (entre ellos los educadores) pueden ser separados y destituidos de sus cargos, tal como lo describe el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 618 de 9 de abril de 1952 (invocado por el demandante) y que dice:

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

a) Reincidencia en las causales de traslado;

b) La embriaguez habitual;

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

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

e) Violación comprobada de la Ley Orgánica de Educación;

f) Dishonestidad en el manejo de los fondos destinados a Educación."

En el proceso que nos ocupa, la destitución obedeció a la conducta irregular del demandante que ameritó la destitución del cargo que ejercía en el Ministerio de Educación, ya que con su actuación violó el **Decreto 152 de 21 de octubre de 1999 y la Ley Orgánica de Educación**, veamos:

"Que el 18 de julio de 2000, se recibió denuncia por el Contralor General de la República, con relación a que el profesor Alvarado, mostró poca disposición a prestar los salones de clases en el horario diurno para dictar los seminarios de capacitación, esto trajo como consecuencia que los mismos fueran dictados en otros lugares. Se les solicitó a los educadores que la capacitación se realizara en horas no laborables o nocturnas, lo que implicó realizarlas en la madrugada. Además divulgó que el tiempo que se utilizaba en los censos sería descontado del tiempo que disponen los educadores para las urgencias personales y no como permiso oficial.

Que además podemos observar nota fechada 7 de junio de 2000, dirigida al Licenciado LUIS ENRIQUE QUEZADA, Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, refrendado por un grupo de educadores que corroboran la queja presentada por el Contralor General de la República.

Que las faltas cometidas por el profesor Alvarado, constituye una flagrante violación al Decreto 152 de 21 de octubre de 1999, artículos 18, 19 y 24 que dicen:

'Artículo 18. Los jefes de las Dependencias Oficiales Nacional o Municipales, de las Entidades Autónomas o Semiautónomas y los patronos de las Empresas Privadas, deberán permitir a los trabajadores a su cargo que cumplan las labores relacionadas con el empadronamiento, que les encomienda la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.'

'Artículo 19. El tiempo durante el cual los trabajadores asisten a los cursos de capacitación o cumplan con las labores de empadronamiento no implica la discontinuidad en el trabajo, para los efectos de remuneración y las demás relaciones obrero-patronales contenidas en el Código de Trabajo y leyes vigentes.'

'Artículo 24. Las Autoridades y funcionarios nacionales y

municipales deben proporcionar local y dar todas las facilidades del caso en sus Oficinas, para la ejecución de los trabajos relacionados con el censo. También deberán cooperar con la consecución de los medios de transporte para los Supervisores y Empadronadores, especialmente en aquellas regiones donde se dificulte su obtención.'

La Profesora Delmira Ogg, Supervisora recientemente nombrada, en el último concurso directivo:

- e) No asistió a la entrevista, requisito indispensable para ser elegido y el Director Regional autorizó verbalmente a la Comisión Entrevistadora para que la entrevistaran por teléfono, [desde La Palma, Darién hasta Panamá], cosa que no procede, porque como dice la propia palabra 'ENTREVISTA, es de Vista a Palabra. Desde luego, esta situación violó el debido proceso para los efectos de este nombramiento. TESTIGOS: Los Comisionados, Prof. Abilio Batista [localizable en la Reg. de Veraguas] y el supervisor Esteban Guardia [localizable en la Reg. de Herrera] y el Supervisor Esteban Martínez, localizable en la Reg. de Darién. Otros Testigos: Prof. Elvia, localizable en la Reg. de Darién; Supervisora Ayda Brown, localizable en la Supervisión de Yaviza, Darién; Supervisor Neftalí Cavaría, localizable en la Reg. de Darién.
- f) El hijo del Prof. Alvarado, está nombrado como Prof. De Electricidad en el I.P.T. La Palma y está haciendo uso de Lic. Por (sic) enfermedad desde el mes de junio de 1999. Esta Vacante debió salir a concurso y no la reportó.
- g) El día viernes 14 de enero de 2000, tomó la lancha, el motor, combustible, el motorista y el tiempo de la institución para ir a pasar las fiestas patronales a

su pueblo (Taimatí). Esto se trata de un ACTO DE CORRUPCIÓN.

h) SOLUCIÓN: Someterlo a investigación y mientras eso se da, separarlo del cargo. Para esta investigación se puede contar con el apoyo de la Gobernadora.

Que las faltas cometidas por el profesor SAMUEL ALVARADO, constituyen una falta pública y de escándalo social **al distribuir y difundir a través de los medios de comunicación, información contraria a la estipulada en el Decreto 152 de 21 de octubre de 1999...**" (Cfr. Fojas 11-13 y 16-24 del expediente judicial)

Las normas del **Decreto 152 de 21 de octubre de 1999 y de la Ley Orgánica de Educación** que le sirvieron de fundamento a la Resolución que contiene la separación y luego la destitución, constituyen disposiciones especiales que prevalecen sobre la normativa que regula las licencias personales. Siendo ello así, la licencia que beneficiaba al demandante quedó sin efecto al producirse la separación y posterior destitución del cargo del Ministerio de Educación.

Ello lo corrobora el artículo 127 de la Ley 47 de 1946 (invocado por el demandante) cuando condiciona la estabilidad y el término de las licencias a la eficiencia y buena conducta que observe el funcionario; incluso dispone la remoción de los mismos por la trasgresión de las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica.

El señor Samuel Alvarado no observó buena conducta y la misma también puede ser catalogada como inmoral, habida cuenta de la utilización de los recursos de la institución para su propio beneficio y el de su hijo.

Por tanto, la actuación de las autoridades del Ministerio de Educación se ejecutaron conforme a la Ley,

incluyendo lo establecido en el artículo 48 de la Ley 38 de 2000. Siendo ello así, las aseveraciones del demandante quedan sin sustento jurídico.

El demandante invocó el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 6 de julio de 1995; el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 618 de 9 de abril de 1952 y el artículo 48 de la Ley 38 de 2000; sin embargo, como ya fueron analizados, omitimos la transcripción de los conceptos de las supuestas violaciones.

Por todo lo expuesto, reiteramos a los Honorables Magistrados nuestra solicitud para que se desestimen las pretensiones en su oportunidad procesal.

Pruebas: De las presentadas aceptamos únicamente las que cumplan con los requisitos exigidos por el Código Judicial.

Aducimos como prueba de la Administración, el expediente que contiene toda la actuación surtida en la vía gubernativa, el cual puede ser solicitado a la Ministra de Educación.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

AMdeF/5/bdec

Lcda. Martha García H.
Secretaria General, a.i.

Materia:

Destitución.