

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 662

Panamá, 26 de junio de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Rafael Benavides Ábrego, actuando en nombre y representación de **Iván Navarro Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, emitida por el **Instituto Nacional de Cultura (INAC)**, sus actos confirmatorios, y para 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: Este hecho es cierto, por tanto se acepta. (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Cuarto: Este hecho es cierto, por tanto se acepta. (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 13 de la Ley 63 de 6 de junio de 1974, “Por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura”, mediante el cual, entre otras cosas, se dispone que “El personal docente, los planteles de enseñanza y la Editora de la Nación del Instituto Nacional de Cultura, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de Educación” (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

B. Los siguientes artículos del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación.

B.1. El artículo 54, referente la determinación de los Directores Regionales como autoridad en materia educativa y representantes del Ministro o la Ministra de Educación. Adicionalmente, este artículo describe las jerarquías existentes en materia educativa (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

B.2. El artículo 233, que instituye al Director o Directora de cada centro educativo como jefe o superior del personal docente y administrativo que labora en el plantel y, por lo tanto, el funcionario responsable ante el Ministerio de Educación, de la buena marcha de la institución que dirige (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

B.3. El artículo 236, mediante el cual se dispone que “Los Directores de las escuelas de educación secundaria están facultados para imponer sanciones a los miembros del personal educando, docente y administrativo, de acuerdo con las normas que establezcan la reglamentación del profesorado y los reglamentos internos de los planteles respectivos” (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, norma que consagra el debido proceso en la esfera administrativa, señalando, entre otras cosas, que no podrá emitirse un acto por autoridad que carezca de

competencia, de acuerdo con la ley o los reglamentos” (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.

A. Breves Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Instituto Nacional de Cultura, mediante el cual se resolvió destituir a **Iván Navarro Reyes** del cargo que ocupaba de Profesor de Saxofón en el Centro de Estudios Superiores de Bellas Artes y Folklore de Colón de la Dirección Nacional de Educación Artística del Instituto Nacional de Cultura (INAC) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 292-18/DG/DAJ de 17 de diciembre de 2018, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Posteriormente, el actor promovió, ante la Junta Directiva del Instituto Nacional de Cultura, un recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución 023-19/J.D. de 7 de febrero de 2019, que decidió confirmar y mantener en todas sus partes lo dispuesto en la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, pronunciamiento que le fue notificado al hoy demandante el día 1 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 a 23 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de mayo de 2019, **Iván Navarro Reyes**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada y sus actos confirmatorios; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Instituto Nacional de Cultura, junto con el pago de los salarios y demás emolumentos que haya dejado de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

B. Sobre la legalidad del acto acusado y su acto confirmatorio.

El actor, al sustentar su demanda, considera ilegal el acto demandado, alegando básicamente la supuesta violación al debido proceso por la supuesta falta de competencia de la autoridad que le aplicó la sanción, debido a que, según estima, la Directora Nacional del Instituto Nacional de Cultura (autoridad que aplicó la sanción disciplinaria hoy impugnada), no estaba facultada para aplicar dicha sanción (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

Según manifiesta el demandante, la autoridad que contaba con la atribución de sancionarlo, era su jefe inmediato, es decir, el Director del Centro Educativo para el cual prestaba funciones, lo cual no ocurrió. De ahí a que considera que le fue violado el debido proceso en su causa disciplinaria (Cfr. fojas 5, 6, 7 y 8 del expediente judicial).

Frente a lo señalado por el accionante, este Despacho se ve obligado a oponerse a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre la supuesta violación al debido proceso legal por la inadvertencia de los trámites preestablecidos por la ley para el curso de un procedimiento administrativo seguido contra un personal docente, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis, realizando sucinta anotación sobre el importante principio del debido proceso.

En este sentido, tenemos que el debido proceso como derecho fundamental está consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República. Esta norma constitucional a su tenor literal dice:

“Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”. (El resaltado es nuestro).

Por su parte, en la esfera administrativa la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: 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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

Para el ex-magistrado Arturo Hoyos¹, *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho.”*

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad*

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes.”

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, el principio de la doble instancia y la cosa juzgada, entre otros.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que en el procedimiento disciplinario que ha motivado la presente demanda, **la autoridad que profirió la sanción disciplinaria se encontraba facultada para hacerlo, y que además cumplió todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo;** sin embargo, para satisfacer tal quehacer, es imprescindible hacer una breve referencia a algunas actuaciones que conforman el expediente administrativo.

En este orden de ideas, las constancias procesales que reposan en el expediente revelan que la investigación administrativa en contra del señor **Iván Navarro** se inició como producto de quejas telefónicas realizadas ante la Dirección Nacional de Educación Artística del Instituto Nacional de Cultura, por parte de administrativos y algunos docentes que laboran en el Centro de Estudios Superiores de Bellas Artes, quienes denunciaron que el hoy demandante no estaba asistiendo a sus labores de docente en dicho centro de estudios, debido a que el mismo se encontraba fuera del país, sin contar con autorización alguna por parte del Instituto Nacional de Cultura (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En virtud de ello, la Directora Nacional de Educación Artística mediante acto administrativo calendado 8 de agosto de 2018, previa solicitud de autorización a la Directora General del Instituto Nacional de Cultura, dispuso abrir el expediente disciplinario y ordenó la práctica de todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

A fin de dar cumplimiento al precitado acto administrativo, a través de la Providencia de 22 de agosto de 2018, se conformó una Comisión Investigadora con el objeto de practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento total de los hechos (Cfr. fojas 24 a 28 del expediente judicial).

Es importante destacar que en el transcurso de la investigación llevada a cabo por la Comisión Investigadora, se le brindó oportunidad al **señor Iván Navarro** que rindiera su declaración a fin de corroborar los hechos, misma que fue llevada a cabo el día 24 de agosto de 2018. En la precitada diligencia, el hoy accionante señaló, entre otras cosas, lo citado a continuación:

“... ”

3. Diga el declarante cómo se llama su Jefe inmediato y quien es su Superior Jerárquico.

Respondió: Mi jefe inmediato es el Profesor ERNESTO POLANCO, y mi Superior es la profesora MARTA REBOLLEDO. (Directora Nacional de Educación Artística al momento en que se dieron los hechos y quien inició la investigación disciplinaria).

“... ”

7. Diga el declarante a qué se debe su no asistencia a su puesto de trabajo en el CESBAF de Colón desde el día cinco de julio de 2018? (sic)

Respondió: ... solicité licencia sin sueldo en la posición 70792 del Cesbaf de Colón, me fue negada a pesar que se me negó la licencia en la posición 70792 yo acepto que viajé a Europa desde el 6 de julio de 2018 hasta el día 30 de julio que llegué a Panamá.

“... ”

12. Diga el declarante, si su jefe inmediato tuvo conocimiento de su salida del país y si éste a su vez informó a la Directora Nacional de Educación Artística o a la Directora General del INAC? (sic)

Respondió: Yo sí le informé pero tengo entendido que él sí informó, la verdad yo avisé y lo que él siempre me decía como persona responsable me aconsejó que no me fuera, que viera todo lo que me costó el concurso.

13. Diga el declarante si al momento de salir del país estaba consciente de su responsabilidad como servidor público por la posible falta disciplinaria cometida y los perjuicios que de ello tendría? (sic)

Respondió: Sí estaba consciente.” (Lo señalado entre paréntesis y el resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 43-45 del expediente judicial).

Como consecuencia de la investigación realizada, la Comisión Investigadora, a través de la Nota fechada 30 de agosto de 2018, dirigida a la Licenciada Marta Rebolledo,

Directora Nacional de Educación Artística, consideró la existencia de pruebas documentales y testimoniales que daban indicios de culpabilidad por la causal de abandono del puesto por parte de **Iván Navarro Reyes**, por lo cual recomendó la formulación del Pliego de Cargos, conforme a lo establecido en el artículo 192 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación. (Cfr. fojas 48 y 49 del expediente judicial)

En ese contexto, mediante la Resolución 2015-18 DG/DAJ de 12 de septiembre de 2018, proferida por la Directora General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), se resolvió formular el Pliego de Cargos, al indicar lo siguiente:

“PRIMERO: Formular el presente Pliego de Cargos al profesor **IVÁN NAVARRO REYES**, panameño, portador de la cédula de identidad personal No.3-114-225, mismo que se relaciona con irregularidades existentes en cuanto a su **no asistencia** durante el mes de julio de 2018, a su puesto de trabajo como Profesor de Saxofón en el Centro de Estudios Superiores de Bellas Artes y Folklore de Colón de la Dirección Nacional de Educación Artística del Instituto Nacional de Cultura (INAC), en la posición No.70792, con salario mensual de Mil Cuatrocientos Veintiún Balboas con 40/100 (B/.1,421.40), incurriendo en las siguientes fallas:

- **Abandono del Puesto en el CESBAF del Colón, en la Posición No.70792, tal como lo prevé el artículo 204 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación.**
- **Violación a la Ley Orgánica de Educación**, falta disciplinaria prevista en el Decreto Ejecutivo No.618 de 9 de abril de 1952.

SEGUNDO: Dar traslado del presente Pliego de Cargos al Profesor **IVÁN NAVARRO REYES**, de generales civiles antes descritas, por el término de ocho (8) días contados a partir de su notificación, para que desvirtúe los cargos.” (Cfr. fojas 50 a 52 del expediente judicial).

La resolución administrativa referida le fue notificada personalmente al profesor **Iván Navarro Reyes** el día 19 de abril de 2010. Así mismo, en el expediente administrativo consta poder especial otorgado por el **prenombrado**, a la Firma Benavides & Rodríguez para que ejerciera su representación legal, mandato recibido por la Directora Nacional de Educación Artística el día 25 de septiembre de 2018 (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

El día 27 de septiembre de 2018, el apoderado judicial del recurrente, presentó escrito de descargos y solicitó la práctica de pruebas documentales y testimoniales. Dicho

escrito fue resuelto a través de la Providencia 3 de 10 de octubre de 2018, mediante la cual se admitieron las pruebas documentales aducidas y no se admitieron las pruebas testimoniales, por las razones explicadas en dicho auto. Así, las pruebas admitidas fueron practicadas por el término de ocho (8) días a partir del 15 de noviembre de 2018, hasta el día 26 de noviembre de 2018, en el departamento de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Cultura (Cfr. fojas 54, 59, 60, 61, 71, 72, 73 y 93 del expediente judicial).

Una vez culminadas todas las diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, el señor Iván Navarro Reyes, la Directora General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), a través de la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, resolvió su destitución, por incurrir en las faltas disciplinarias consistentes en abandono del puesto con fundamento en el artículo 204 de la Ley Orgánica de Educación y violación comprobada a la Ley Orgánica de Educación, falta disciplinaria prevista en el Artículo Quinto numeral (e) del Decreto Ejecutivo No.618 de 9 de abril de 1952.

Tal como señalamos en primeras líneas, debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 292-18/DG/DAJ de 17 de diciembre de 2018, a través de la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Posteriormente, el accionante interpuso, ante la Junta Directiva del Instituto Nacional de Cultura, recurso de apelación en contra esta última resolución, el cual fue resuelto mediante la Resolución 023-19/J.D. de 7 de febrero de 2019, que decidió confirmar y mantener en todas sus partes lo dispuesto en la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, pronunciamiento que le fue notificado al hoy demandante el día 1 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 a 23 del expediente judicial).

Es indispensable anotar que el procedimiento disciplinario seguido al señor Iván Navarro Reyes, se realizó conforme a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley

34 de 6 de julio de 1995, por la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002 y por la Ley 60 de 7 de agosto de 2003, tal como lo dispone la Ley 13 de 22 de enero de 2003, "Que reintegra al personal docente de los centros educativos dependientes o adscritos al Instituto Nacional de Cultura al régimen de la Ley Orgánica de Educación", pues, como se colige de su atenta lectura, **es el instrumento legal a aplicar ante la existencia de un procedimiento disciplinario contra un personal docente de un Centro Educativo adscrito al Instituto Nacional de Cultura (INAC)**. Para mayor alcance de lo recién planteado, nos permitimos citar lo contenido en el artículo 1 del precitado Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, el cual es del siguiente tenor:

"Artículo 1. Se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 63 de 1974, así:

Artículo 13. ...

Parágrafo. El personal docente de los centros educativos dependientes o adscritos al Instituto Nacional de Cultura se regirán por lo establecido en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. Para los efectos legales, se les reconoce a dichos docentes en ejercicio, el tiempo de servicio prestado desde la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1982, hasta la entrada en vigencia de la presente Ley."

Consta en el expediente que, en cumplimiento de la obligación otorgada en el artículo 190 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación³, el superior jerárquico de **Iván Navarro**, ante el conocimiento de una queja por abandono de trabajo presentada en contra del hoy demandante, procedió a iniciar la investigación que daría paso al procedimiento disciplinario que culminaría con el acto administrativo demandado.

En este punto, resulta oportuno destacar que para la doctrina jurídica, el procedimiento 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

³ El cual obliga al superior jerárquico de algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación a investigar las quejas en contra de los últimos, que le haya llegado por algún conducto digno de crédito, tan pronto haya tenido conocimiento de las mismas.

componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

Sobre el particular, 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, cito:

"...
*'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)

En este orden de ideas, es incuestionable que la destitución de **Iván Navarro Reyes** 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, tal como consta en expediente judicial**, puesto que para llegar a la

remoción definitiva del cargo que ejercía en el Instituto Nacional de Cultura, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por la Autoridad Competente y dentro de la cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**.

También constan los esfuerzos probatorios llevados a cabo por el Instituto Nacional de Cultura a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión. En ese sentido, la investigación disciplinaria realizada por dicha entidad sustenta en debida forma, la vinculación de **Iván Navarro Reyes** con los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario.

Ahora bien, **en cuanto a la violación alegada por la parte actora, concerniente a la supuesta vulneración al derecho a ser juzgado por una autoridad competente**, debido a que su sanción disciplinaria fue aplicada por la Directora Nacional del Instituto Nacional de Cultura, autoridad que, a su juicio, no estaba facultada para aplicar dicha sanción; **debemos indicar que dicha afirmación carece de asidero jurídico que la sustente, en virtud de los razonamiento que en breve serán expuestos**.

En primer lugar, debe señalarse que el hoy demandante es un funcionario nombrado por el Instituto Nacional de Cultura, la cual es una entidad con personalidad jurídica, patrimonio propio y **autonomía en su régimen interno**, tal como se encuentra consignado en el artículo 1 de la Ley 63 de 6 de junio de 1974, “Por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura (INAC)”. EL contenido completo del artículo en referencia es el siguiente:

“Artículo 1: Créase el Instituto Nacional de Cultura con personalidad jurídica, patrimonio propio y **autonomía en su régimen interno** sujeto a la política cultural y educativa del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación y de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la Constitución Política de la República.” (El resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 7 de la precitada Ley consigna que la Dirección General de dicha entidad deberá ser ejercida por un Director General. Así mismo, el artículo 9 de la Ley en cuestión otorga al Director del Instituto Nacional de Cultura la facultad de dirigir la

administración de dicha institución, además de **nombrar y remover su personal de acuerdo con lo establecido por la Ley**. Los artículos 7 y 9 de la Ley 63 de 6 de junio de 1974, son del siguiente tenor:

“**Artículo 7.** La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Cultura será ejercida por un Director General, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo.

...”

“**Artículo 9.** El Director General será el Representante Legal del Instituto Nacional de Cultura y tendrá las siguientes atribuciones:

1ª. Dirigir la administración del Instituto Nacional de Cultura y **nombrar y remover su personal de acuerdo con lo establecido por la Ley**.

(...)” (El resaltado es nuestro)

Es por ello que, en el marco de lo expuesto por nosotros, fácilmente **puede llegarse a la conclusión que el juzgamiento administrativo disciplinario llevado a cabo como consecuencia del proceso seguido al hoy demandante, Iván Navarro Reyes, fue realizado por una autoridad idónea y competente, tal es el caso de la Directora General del Instituto Nacional de Cultura, pues, las normas citadas no dejan lugar a dudas sobre su posesión de facultades para sancionar a un docente adscrito a este centro de estudios**, una vez haya sido llevada a cabo la respectiva investigación disciplinaria para la cual también posee facultades de conocimiento; motivo por el cual no existen más opciones que descartar la violación al debido proceso alegada en los conceptos de infracción de las normativas legales invocadas en la demanda en estudio.

Aun cuando en esta etapa ha quedado debidamente evidenciada la inexistencia de la violación al debido proceso disciplinario que motivó el presente caso, precisamos traer a colación lo dictaminado en la Sentencia de 29 de marzo de 2011, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ante una acción de amparo de garantías constitucionales presentada en contra de una resolución igualmente emitida por la Directora del Instituto Nacional de Cultura, en la cual se alegó una presunta violación al debido proceso debido a

una causal similar a la que hoy ocupa nuestra atención. En esa oportunidad, el Pleno manifestó:

“El primer cargo alegado por la amparista atiende a la vulneración al derecho a ser juzgado por una autoridad competente, ya que, las faltas disciplinarias acusadas no se encuentran en el catálogo de faltas incurridas por el personal docente o administrativo del Ramo de Educación.

El derecho que tiene toda persona acusada a ser juzgada por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, constituye un elemento esencial del debido proceso, porque implica la intervención de un órgano judicial debido para determinar la legalidad de las actuaciones.

Al respecto, *Sergio García Ramírez* señala que: ‘el derecho a ser juzgado por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente previstos constituye un principio básico del debido proceso. Esta exigencia no se contrae a los órganos judiciales, llega a cualesquiera autoridades llamadas a resolver sobre la situación jurídica de un individuo.’ (*GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, Editorial Porrúa, 2007, Pág. 366*).

Agrega, *Cecilia Medina Quiroja* que ‘cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal (...)’ (*MEDINA QUIROJA, Cecilia. La Convención Americana: teoría y jurisprudencia, San José, Costa Rica, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003, Pág. 294*).

Por su parte, el requisito que, el tribunal sea competente conlleva a que haya sido predeterminado por ley atribuyéndole competencia para la resolución de determinadas causas.

Así, tal como consta, la Directora General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), es la autoridad jurisdiccional competente para conocer de la queja laboral interpuesta contra la Profesora LESLIE SAMUDIO P., por las faltas disciplinarias especificadas, por constituirse en la autoridad de mayor jerarquía de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley No. 63 de 6 de junio de 1974, ‘Por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura’ modificada por la Ley No. 43 de 10 de septiembre de 2010.

Entre las normas legales que facultan a la Directora General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), para sancionar a un docente adscrita a este centro de estudios, tenemos a saber:

‘ARTÍCULO 7. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Cultura será ejercida por un Director General, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo.

ARTÍCULO 9. El Director General será el Representante Legal del Instituto Nacional de Cultura y tendrá las siguientes atribuciones:

1ª. Dirigir la administración del Instituto Nacional de Cultura y nombrar y remover su personal de acuerdo con lo establecido por la Ley.

(...)'

En consecuencia, ante el juzgamiento administrativo disciplinario por una autoridad idónea, se descarta la violación indicada.” (El resaltado es nuestro)

Por otra parte y en adición a lo previamente expuesto, resulta muy importante dejar de manifiesto que el tipo de falta en que incurrió el demandante, es decir, el abandono del puesto de trabajo por casi un mes, indudablemente **lesionó el derecho constitucional⁴, convencional y legal a la educación de los alumnos a los que debía impartir clases**, pues, con su accionar dejó huérfanos de conocimientos a aquellos estudiantes el tiempo que no estuvo impartiendo sus clases, lo cual es reprochable y no encuentra una justificación razonable para impedir que el Estado, en calidad de garante de la educación, deje de aplicar una sanción ejemplar, máxime si se tiene en cuenta el consecuente **perjuicio ocasionado a la imagen y prestigio del Instituto Nacional de Cultura, producto del acto cometido por el funcionario de la rama educativa**, lo que indiscutiblemente cuestiona y compromete el grado de compromiso, seriedad y profesionalismo de una entidad que **debe caracterizarse por regirse bajo principios de responsabilidad, ética y moral**, pues para todos es sabido que los profesores pertenecientes a la precitada entidad tienen una función vital en el desarrollo cultural del país y la formación de futuros profesionales.

Tampoco puede perderse de vista que es fundamental para el Instituto Nacional de Cultura sancionar enérgicamente este tipo de acciones, tal es el caso de la cometida por el hoy demandante, pues ese accionar pone en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza de los ciudadanos para ejercer su labor educativa de contribuir a la formación integral y permanente de personas y al desarrollo del país; además que afecta, sin duda alguna, tal como hemos indicado, el derecho constitucional, convencional y legal a la educación de quienes se vieron afectados por la conducta omisiva por parte del hoy demandante.

⁴ Ver artículo 91 de la Constitución Política

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta merito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 281-18/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2018, emitida por el Instituto Nacional de Cultura (INAC), ni sus actos confirmatorios;** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

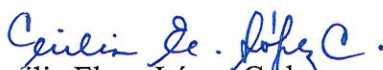
IV. Pruebas:

A. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 295-19