

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN
Y SUPERVISIÓN DE LA EDUCACIÓN
(I.C.A.S.E.)**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DESARROLLO DE
SISTEMAS EDUCATIVOS CON ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
DE LA EDUCACIÓN**

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES
PARA ATENDER EL PROCESO DISCIPLINARIO
DENTRO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

MIGUEL ÁNGEL TREJOS NAVARRO

**TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA
OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN EL PROGRAMA DE MAESTRÍA
EN DESARROLLO DE SISTEMAS EDUCATIVOS CON ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

1998

TM

2 JUL 1999

315451-

RESUMEN

Es una realidad generalmente aceptada que las exigencias de un mundo cada día más globalizado y competitivo, le exige a las organizaciones, contar con personal cada vez más idóneo para prestar el servicio para el cual fue contratado.

La administración de personal se convierte en una instancia clave para contar con el recurso humano requerido para tal fin. No obstante ninguna organización está exenta de funcionarios que se apartan de las normas por lo que hay que instruirles procesos disciplinarios.

El presente trabajo consiste en una propuesta del procedimiento a seguir en procesos disciplinarios en educación, con el objetivo de que sirva de guía a los directores y se eviten los vicios que, en muchos casos conducen a que la Corte Suprema de Justicia revoque las resoluciones administrativas con el consiguiente perjuicio para el herario público y la administración pública en general.

SUMMARY

It is a reality generally accepted that the exigencies of a world, that each day is more commercially interactive and competitive, demands organizations to have personnel even more idoneous (suitable) for the position for which it was contracted.

The administration of personnel becomes a vital clue to count with the human resource required.

However, there is no organization exempted of personnel who gets away from the regulations, so it is necessary to instruct them regarding the disciplinary processes.

The current work is a proposal of the procedures to follow in disciplinary processes in education, with the purpose of guiding.

AGRADECIMIENTO

Siempre pienso en Dios como fuerza metafísica que engrandece mi mente y sentimientos y me motiva a seguir luchando.

Agradezco profundamente los sabios consejos de Jacinto Blanco, Jorge Díaz, Antonio Castellero, Pedro Fuentes e Ilsa de Ochoa, quienes en sus especialidades académicas y, en la Universidad de la Vida contribuyeron de una u otra forma a la realización material de esta investigación.

Gracias eternamente a Ofiservicios por su paciencia y la comprensión de mis manuscritos originales por parte de Vanessa Bermúdez.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	4
1. Antecedentes.....	4
2. Importancia del Problema.....	5
3. Preguntas del Problema	5
4. Objetivos de la Investigación	6
4.1. Objetivo General	6
4.2. Objetivos Específicos	6
5. Limitaciones	7
5.1. Distancia.....	7
5.2. Tiempo	7
5.3. Recursos	8
5.4. Actitud de los Funcionarios	8
6. Delimitación.....	8
7. Glosario de términos	8
CAPITULO II: LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA Y LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS	11
1. El Proceso Administrativo como Paradigma Institucional.....	11
2. Relacionar del Régimen Disciplinario en la Administración de Personal	14
3. Bases Legales que Sustentan la Acción del Director Educativo frente a las quejas del Personal Docente y Administrativo.....	16
CAPITULO III: ASPECTOS METODOLÓGICOS	27
1. Método de investigación.....	27
2. Sujetos de la investigación	28

3. Procedimientos Utilizados.....	29
CAPITULO IV: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	39
1. Análisis de entrevistas.....	39
2. Examen de la jurisprudencia.....	43
CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	47
CAPITULO VI: PROPUESTA QUE PRESENTA LOS PROCEDIMIENTOS	
ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES PARA ATENDER EL PROCESO	
DISCIPLINARIO DENTRO DEL MINISTERIO EDUCATIVO	51
1. Formalidades para Presentar la Queja.....	51
1.1. Concepto de Queja.....	51
2. Formas de Presentar la Queja.....	52
2.1. Oral.....	52
2.2. Escrita	53
2.3. De oficio.....	55
2.4. Debe ser suministrada por un conducto digno de crédito.....	55
2.5. Condiciones necesarias de la persona que presenta la queja	56
2.5.1 Capacidad legal.....	56
3. Examen Procesal de la Queja.....	58
3.1. Fase Preliminar para calificar competencia.....	58
3.2. Establecida la competencia, se debe dictar la resolución administrativa admitiendo el caso	61
3.3. Notificar y dar traslado de la queja a la parte demandada.....	62
4. Evacuación de todas las diligencias procedimentales necesarias a fin de buscar la verdad fáctica del uso	64
4.1. Citaciones	66
4.2. Práctica de prueba	67
4.3. Testimonios	68
4.4. Periciales	72
4.5. Documentos	74
4.5.1. Documentos públicos.....	76
4.5.2. Documentos privados.....	76
4.5.3. Informes	78
4.5.4. Inspección administrativa	79
4.6. Confesión	81

5. Valoración de las pruebas incorporadas en el proceso administrativo disciplinario en el Ministerio de Educación	82
5.1. Determinación de la existencia o no de mérito	82
5.2. Elaboración del pliego de cargos	84
5.3. Notificación del Pliego de Cargos	87
6. Respuesta al pliego de cargos y la determinación o no de causa administrativa disciplinaria	91
6.1. Términos Fatales.....	93
7. Derechos Fundamentales que tiene todo Investigado por una presunta falta	95
8. Decisión del asunto (Resolución Administrativa de Fondo).....	95
9. ¿Qué es la Suspensión Preventiva?.....	100
10. Medios impugnativos de la decisión administrativa final.....	102
10.1 Reconsideración.....	103
10.2 Apelación.....	105
10.2.1. Concesión del Proceso.....	106
10.3 Revisión	108
10.4 De haber sanción ejecutoriada una vez agotada la vía administrativa, se puede recurrir a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo	109
10.5 Procede la acción de plena jurisdicción en el caso de un docente o administrativo del ramo educativo despedido	110
10.6 Prescripción de la acción contenciosa administrativa.....	116
10.7 Presupuestos procesales para concurrir a la vía contenciosa administrativa	117
 BIBLIOGRAFIA	 121
 ANEXOS	 126

RESUMEN

Es una realidad generalmente aceptada que las exigencias de un mundo cada día más globalizado y competitivo, le exige a las organizaciones, contar con personal cada vez más idóneo para prestar el servicio para el cual fue contratado.

La administración de personal se convierte en una instancia clave para contar con el recurso humano requerido para tal fin. No obstante ninguna organización está exenta de funcionarios que se apartan de las normas por lo que hay que instruirles procesos disciplinarios.

El presente trabajo consiste en una propuesta del procedimiento a seguir en procesos disciplinarios en educación, con el objetivo de que sirva de guía a los directores y se eviten los vicios que, en muchos casos conducen a que la Corte Suprema de Justicia revoque las resoluciones administrativas con el consiguiente perjuicio para el herario público y la administración pública en general.

SUMMARY

It is a reality generally accepted that the exigencies of a world, that each day is more commercially interactive and competitive, demands organizations to have personnel even more idoneous (suitable) for the position for which it was contracted.

The administration of personnel becomes a vital clue to count with the human resource required.

However, there is no organization exempted of personnel who gets away from the regulations, so it is necessary to instruct them regarding the disciplinary processes.

The current work is a proposal of the procedures to follow in disciplinary processes in education, with the purpose of guiding.

INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado donde el recurso humano ocupa un lugar preponderante en la estructura de la organización, como elemento clave para el éxito de la prestación de servicios; y, para competir con éxito en un entorno cada día más complejo, se hace necesario constar con un procedimiento accesible y comprensible por los encargados de aplicarlo, que son los Directores de Planteles Educativos.

Dentro de este marco se destaca la administración de personal donde la aplicación de un adecuado proceso disciplinario coadyuva a mantener dentro de la organización a los más idóneos y eficientes.

En el Ministerio de Educación existe la masificación de funcionarios que instruyen sumarios, por lo que se hace imprescindible elaborar una propuesta sencilla que oriente al director en esta tarea administrativa.

El presente trabajo consiste en una propuesta de los procedimientos a seguir en el proceso disciplinario en el sistema educativo. El mismo consta de cinco capítulos: Aspectos Generales de la Investigación, La Administración Educativa y los Procesos Disciplinarios, Aspectos Metodológicos, Análisis y Presentación de los Resultados, Conclusiones y

Recomendaciones y Propuesta sobre el procedimiento administrativo y judiciales para atender el proceso disciplinario.

El objetivo del trabajo es analizar fundamentalmente el manual de procedimiento que posee el Ministerio de Educación, el nivel de uso por parte de los directores y la incidencia de su aplicación en la compleja realidad educativa, para proponer la filosofía y teoría de los procedimientos a seguir en el proceso disciplinario en el sistema educativo.

Se aspira a que la propuesta le sirva al Ministerio de Educación para ofrecerle una guía a los directores y demás funcionarios que tienen que instruir procesos contra los subalternos bajo su responsabilidad.

Se reconoce que este es un trabajo que tiene sus limitaciones y que estudios posteriores pueden profundizar y perfeccionar; para ofrecer a los funcionarios de instrucción del sistema educativo un instrumento claro, preciso y sencillo; susceptible de ser aplicado correctamente y evitar que el menor número de resoluciones emitidas sean revocadas por la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera se evita el desembolso económico por parte del Ministerio de Educación a funcionarios procesados y absueltos con el consiguiente perjuicio para el fisco nacional; y se garantiza plenamente el principio de legalidad administrativa.

Se espera que este instrumento se convierta en una herramienta de constante consulta para los funcionarios de educación y subsanar los vicios hasta ahora detectados para crear un ambiente laboral positivo, para la adecuada prestación del servicio educativo, como un medio para propiciar el desarrollo nacional, a través del ofrecimiento de un producto educativo de superior calidad.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1. ANTECEDENTES

Una administración de personal eficiente es clave para el éxito de la gestión de una empresa o institución; dirigida a ofrecer servicios a un amplio sector de la sociedad. Esta administración se hace más compleja en la medida que aumenta la cantidad de funcionarios.

En el caso específico de la administración del personal que labora en el Ministerio de Educación, donde tanto docentes, directivos y administrativos se les aplica el mismo régimen disciplinario, se hace necesario que aquellos que instruyen un proceso tengan los conocimientos requeridos para iniciar y concluir el expediente.

Ello es así, ahora con más razón, cuando el Gobierno Nacional, promueve la descentralización del sistema educativo; dándole a las autoridades regionales un mayor poder de decisión; por lo que es preciso que los Directores de cada región inicien y concluyan todas las acciones de personal.

En la actualidad se presenta el vicio de que el Director Regional inicia y desarrolla el proceso; pero supuestamente es la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Educación la que dicta la Resolución Condenatoria o Absolutoria. Esta es una acción que debe ejecutarse en

ejecutarse en la Dirección de cada Región Educativa; si se contara con un abogado permanente en la planta regional; y activar el principio de Inmediación.

2. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

El proceso disciplinario en el ramo educativo, parece que no satisface plenamente las aspiraciones del usuario del Sistema Educativo en cuanto al aspecto formal y de fondo que debe seguir un director de educación, cuando instruye un expediente a un educador, aunque el Ministerio de Educación cuenta con un procedimiento disciplinario administrativo para hacerle frente a las múltiples quejas de ciudadanos e incluso cuando tiene que investigar de oficio; no obstante, nos parece que hay que mejorarlo, y eso es lo que pretendemos hacer.

Con el advenimiento de la globalización y la modernización del Sistema Educativo, se prevee una generalización del problema; lo cual al revisar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se concluye que ha habido cierta incidencia en revocar las resoluciones administrativas de índole educativa, dictadas por directores educativos, lo que nos induce a pesar que el problema tiene íntima relación con el desconocimiento del derecho procesal administrativo o fallas formales, pero que inciden en el fondo; por ende, nos propusimos la tarea de proponer una propuesta sencilla del proceso disciplinario dentro del Ministerio de Educación; sujeto obviamente a críticas constructivas.

3. PREGUNTAS DEL PROBLEMA

La administración de personal es un campo considerablemente amplio, por lo que en el presente trabajo se pretende establecer la situación esperada en el desarrollo del proceso disciplinario, aplicado a los funcionarios del Ministerio de Educación.

- ¿Acogen los Directores las quejas presentadas en contra de los subalternos?.
- ¿Los Directores Regionales desarrollan el debido proceso frente a las quejas recibidas?.
- ¿Se da el principio de Inmediación entre el que realmente investiga, valora pruebas, resuelve, el que firma y el interesado (sancionado o absuelto).

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene objetivo general y objetivos específicos, los que constituyen la guía en el desarrollo de la investigación para que el trabajo sea práctico y funcional.

4.1. Objetivo General

Proporcionar al Ministerio de Educación un instrumento marco, que oriente a los directores escolares y regionales en la instrucción de un expediente, sin fallas procesales, para que resista el rigor de una revisión e incluso el recurso de lo Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción que se surte ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

4.2. Objetivos Específicos

Identificar los pasos, requisitos y las providencias que han de tomarse en cuenta en las instrucciones de un proceso disciplinario a un docente.

Analizar las disposiciones legales que rigen el proceso disciplinario en el Ministerio de Educación.

Analizar las fallas en los expedientes, que han recibido fallos contrarios en la Corte Suprema de Justicia.

Preparar un instructivo que le sirva de guía a los funcionarios responsables de conformar un expediente disciplinario a los docentes.

Proponer el nombramiento de asesores legales en cada una de las Direcciones Regionales de Educación, para desarrollar un debido proceso.

5. LIMITACIONES

Se encontró una ausencia bibliográfica sobre el tema tratado, y una gran dificultad en las entrevistas.

El factor tiempo y la distancia entre la fuente de información y el investigador causó grandes inconveniencias.

El desarrollar un proyecto investigativo encierra una serie de limitaciones que condicionan el resultado final del trabajo. En la elaboración de esta investigación se confrontó las siguientes limitaciones:

5.1. Distancia

Distancia con las fuentes primarias de información, lo que encarece el proyecto.

5.2. Tiempo

Al tener que atender compromisos profesionales y de estudio limitó el tiempo que se le dedicó a la investigación, por lo que se produjo atraso en la conclusión de la misma.

5.3. Recursos

La mayor carencia de recursos se encontró en la falta de fuentes bibliográficas sobre el tema tratado.

5.4. Actitud de los Funcionarios

La mayoría de las autoridades se mostraban reacios a proporcionar información sobre el tema.

6. DELIMITACIÓN

El presente trabajo comprende una propuesta del procedimiento a seguir en el proceso disciplinario en el sistema educativo. Comprende un análisis del manual de procedimiento del proceso disciplinario en el Ministerio de Educación. Se estudió los casos de las Provincias de Veraguas y Panamá, presentadas durante los años 1995, 1996 y 1997.

7. GLOSARIO DE TÉRMINOS

- 1. PRESUNCIÓN:** Es el juicio formado por el Juez, valiéndose de un razonamiento jurídico para confirmar la existencia de hechos desconocidos en base a los conocidos.
- 2. JURIS TANTUM:** Es cuando la ley presume la existencia de un acontecimiento, pero admite pruebas en contra.

3. **SEDUCCIÓN:** Engaño de una menor de edad para desflorarla o yacer carnalmente con ella, con su consentimiento.
4. **AB-INITIO.** Desde el inicio, o inmediatamente al inicio.
5. **PERPETUATIO JURISDICTIONIS:** Permite seguridad jurídica en virtud de que existe una jurisdicción permanente para cada causa, atendiendo a la competencia del juez.
6. **SANA CRÍTICA:** Es el método que tiene un juez para valorar y formarse libremente su convicción, pero se obliga que motive su decisión, basado en la experiencia, la lógica, psicología del sentido común.
7. **ALZADA:** Significa apelación.
8. **EJECUTORIADA:** Condición que ha adquirido la sentencia judicial cuando contra ella no procede ningún recurso legal, que dé margen a revisarla.
9. **A-QUO:** Se denomina al Juez inferior cuya resolución es recurrida ante el tribunal superior.
10. **A QUEM:** Denomínase así al Juez Superior de la causa, que conoce de los recursos interpuestos por las partes en un proceso.
11. **PRETENSIÓN:** Es la petición que hace una parte dentro de un proceso con el fin de obtener el reparo de un derecho subjetivo por parte de un tribunal competente.
12. **ACCIÓN:** Es la facultad que tiene toda persona de acudir a los tribunales competentes y pedir justicia, alegando que se le han violado derechos que consagra la Constitución y la Ley.

13. REFORMATIO IN PEJUS: Cuando el superior conoce de un proceso por apelación no puede empeorar la situación jurídica del recurrente cuando la otra parte no ha impugnado la resolución administrativa respectiva, salvo de tratarse de normas de orden público que obligan al juzgador la obligación de aplicarla.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA Y LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS

1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO COMO PARADIGMA INSTITUCIONAL

El derecho procesal administrativo es una rama del derecho procesal, el cual tiene una naturaleza de orden público, jurídico e imperativo para las partes procesales; y constituye un instrumento de hacer valer derechos subjetivos frente a posibles abusos que reconoce la norma jurídica sustantiva.

Según Fábrega "el proceso está constituido por un conjunto de actos concatenados y vinculados, dirigidos a un fin, integrando así una unidad jurídica... en tanto que procedimiento es la ruta, el camino, el recorrido mediante fases o etapas consecutivas, hasta la decisión final". (14:7).

Podetti (citado por Arellano García) emite como concepto de proceso "un fenómeno específico, jurídicamente regulado, que nace con la petición de protección jurídica del actor ante el poder jurisdiccional, se desarrolla gracias al ejercicio por el órgano y los sujetos de las diversas facultades que integran la acción mediante las formas procesales, y que tiene por fin la

actuación del derecho objetivo, en procura de la satisfacción interés individual de los sujetos y del general mantenimiento inalterado del orden jurídico estadual". (2:65).

Estimamos que no hay proceso sin demanda, ya sea verbal o escrita, y en virtud de ésta es que el Estado, a través del órgano jurisdiccional, empieza su labor de administrar justicia, promoviendo la prosecución del procedimiento, para alcanzar decisión de mérito o fondo.

Los actos concatenados perfilados a la meta final, y que al trabarse la litis, genera la decisión sobre la petición, mediante la notificación de la demanda al demandado surgiendo así, entre las partes una relación jurídica, siempre y cuando estén presentes los presupuestos procesales y es a través del procedimiento donde la demanda adquiere el elemento fáctico, ya que en resumidas cuentas lo que se ha planteado es un conflicto por resolver.

El proceso administrativo debe tener todas las características y principios de un procedimiento común; es decir, tiene que cumplirse con el debido proceso, so pena de nulidad, ya que un docente o administrativo del Ramo de Educación merece un proceso justo e imparcial.

Contamos, que los servidores públicos son responsables ante las autoridades competentes por infracción de la Constitución Nacional o la Ley, y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas; por ello, es que se debe cumplir a cabalidad todas las ritualidades de un procedimiento para evitar lesiones a derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas e incluso al Estado.

Por otro lado, la actuación de la Administración Pública, por medio de los superiores educativos, tienen que enmarcarse dentro de los parámetros que dispone la Ley, y no por ser Estado a través del Ministerio de Educación, vulnerar derechos fundamentales a los usuarios del Sistema Educativo.

En opinión de González Pérez, "en Derecho Administrativo, en las relaciones jurídico-administrativas las Administraciones Públicas están investidas de unos privilegios excepcionales que las dispensan de acudir a los jueces para dirimir los conflictos jurídicos y para realizar forzosamente sus decisiones frente a los obligados". (17:45).

Al no existir un procedimiento administrativo claramente definido en un Código o Cuerpo de Leyes, en lo que se refiere a educación, se abusa o se improvisa en la sustancialización o ritualización de los pasos procesales que debe un director educativo a cualquier nivel conocer para abrir un expediente administrativo e incluso para sancionar.

Es de interés, hacer alusión a los conceptos vertidos por Guasp (1968), cuando al referirse al Derecho Procesal Administrativo, nos dice: "el Derecho Procesal Administrativo regula el proceso administrativo, sus requisitos, contenidos y efectos: se ocupa de las circunstancias que constituyen los requisitos, el contenido y los efectos en cuanto repercuten inmediata o directamente en el proceso, no en cuanto recogen una influencia por repercusión anterior". (19:21).

Surge en este marco teórico una pregunta: ¿Y quién debe conocer en última ratio el proceso administrativo?, es obvio que las respuestas a esta interrogante, es que debe ser el Poder Judicial, como garantía de seguridad e imparcialidad, dado el hecho de que la administración de justicia es pública, gratuita, expedita e ininterrumpida; claro está a través de Tribunales o Salas especializadas en asuntos de conflictos administrativos, para que cognoscitivamente se resuelvan las contiendas buscando siempre la verdad material o la certeza positiva.

Nace la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para dirimir las peticiones fundamentadas en derecho administrativo; y concretamente el educador o administrativo puede

utilizarla cuando estime que se le vulneró un derecho, ya sea despido, suspensión o amonestación, etc., por no cumplirse el debido proceso, ya que el acto administrativo del que instruye el proceso disciplinario es ilegal; ya sea por razones de forma y fondo.

2. RELACIONAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Según Werther y Davis "Para verificar esas diversas actividades de personal, se evalúa el rendimiento individual. Esta actitud no sólo valora hasta qué punto se comportan correctamente las personas, sino que indica también lo adecuadas que son las actividades de dirección de personal. Un mal rendimiento puede significar que es necesario reconsiderar las actividades de selección, capacitación o desarrollo. O bien, puede que exista un problema relacionado con la motivación y la satisfacción de los empleados. Cuando el rendimiento de los trabajadores es aceptable, deben recibir una compensación. Este tipo de recompensa incluye sueldos y salarios, junto con una amplia gama de prestaciones, tales como seguros y vacaciones".(2:67)

Quiedo, en su interesante obra *Fundamentos del Derecho Procesal, del Procedimiento y del Proceso*, nos dice que: "El fenómeno administrativo a través de los actos de la administración genera necesidades nuevas respecto al control del Estado, las desviaciones de poder, la prestación de los servicios, las responsabilidades contractuales y extracontractuales, hasta el punto de haberse desarrollado toda una especialidad de la jurisdicción llamada contencioso administrativo, a la cual se le ha confiado plenamente el control sobre los actos administrativos del Estado, ya sea por razón de interés general o por razón de interés particular".(30:28)

La misma autora Quiedo (sup. cit.), opina que "el proceso administrativo a nombre del Estado, realiza una tarea general de tutela sobre el recto funcionario de la administración pública".(30:32)

En un momento determinado, un administrador de personal tendrá que enfrentarse a un subalterno que mantiene una conducta omisiva o comisiva, teniendo que recurrir a medidas disciplinarias. Siempre y cuando haya valorado a conciencia, con la sana crítica, la verdadera conducta del funcionario, con el norte siempre de las pruebas y no dejarse llevar por comentarios y emociones.

Cuando el administrador de personal aplica una acción disciplinaria, ésta debe provocar un reforzamiento positivo en el administrado o empleado, proporcionando la actitud de producir comportamientos nuevos en beneficio de la organización, y debe procederse en atención al principio de congruencia.

La administración de personal tiene la obligación de crear un clima de orden en el sistema, y para ello es necesario que todos los servidores públicos mantengan un desempeño laboral, con lealtad, eficiencia y excelencia, y al no cumplirse a satisfacción con esos parámetros, es viable la disciplina, pero cumpliéndose el debido proceso.

La acción disciplinaria que un administrador de personal debe tomar tiene que partir de un proceso legal justo e ir desde la advertencia hasta la destitución, y tomando en cuenta que la medida sancionatoria tiene que ser consistente.

Un administrador tiene la responsabilidad de informar a todos sus administrados, previamente, cuales son las reglas que hay que cumplir para hacerse acreedor a un status profesional aceptable dentro de la organización.

Las normas o Código Administrativo (Ley Orgánica de Educación) tiene que estar por escrito, lo cual facilita el buen funcionamiento de la empresa, ya que el conocer derechos y obligaciones favorece el conocimiento básico para no transgredir las normas e incluso defenderse en caso de acusaciones temerarias.

La justicia es la disciplina que un buen administrador de personal debe dirigir, induce al apego a las reglas, y para alcanzar la excelencia en el evento que se tenga que tomar una decisión administrativa, la misma debe cuando se tome resistir las críticas del usuario del sistema que es la sociedad o la Corte Suprema de Justicia, cuando actúa como guardiana de la legalidad.

Es necesario, hacer referencia a un hábitat legal de la Administración de Personal, o sea REGLAS CLARAS, y de ser imprescindible la sanción, el apremio debe ser razonable y consistente con la transgresión que su conducta motivó e incluso con los antecedentes del empleado; pero también tiene que haber en la medida de las posibilidades un derecho premial administrativo, para los que con su conducta engrandecen la institución educativa.

3. BASES LEGALES QUE SUSTENTAN LA ACCIÓN DEL DIRECTOR EDUCATIVO FRENTE A LAS QUEJAS DEL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO

Se hace necesario, que el instructor conozca que del artículo 129 al 142 de la Ley 47 de 1946, se promueven normas sustantivas e instrumentales que reglan el comportamiento o conducta de los protagonistas en un proceso administrativo educativo, y definen cuáles son sus derechos y obligaciones legales.

Específicamente, para el tema que nos ocupa hay que partir del artículo 137 de la Ley Orgánica de Educación, para individualizar la acción del director educativo, sin perjuicio de que en cuanto a procedimiento, puede supletoriamente usarse el Código Judicial y las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946.

En cuanto al artículo 137 de la Ley antes mencionada, la misma nos permitimos transcribirla a continuación:

"Las siguientes faltas acarrearán la pérdida del puesto y la inhabilitación durante un año para ocupar cargos en el Ministerio de Educación:

- 1° Ejecutar cualquier acto para impedir a otros su participación en concursos o exámenes.
- 2° Ocultar la existencia de vacantes en cualquier dependencia del Ministerio con propósito a favorecer o perjudicar a determinados aspirantes.

El Órgano Ejecutivo establecerá por Decreto cuáles otras faltas del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de la República deben ser sancionadas con represión o multas y cuáles las que por su gravedad exigen la pena de traslado, suspensión o destitución".

Es determinante saber que las anteriores faltas traen como consecuencia la pérdida del cargo y la interdicción durante un año para ocupar puestos en el Ministerio de Educación, como pena accesoria; e incluso se estima que no es necesario decisión penal para que se aplique la sanción de despido.

Pensamos, que de conformidad con la estricta hermenéutica legal, la primera de las faltas, es más grave, ya que se impone el principio de prelación jurídica, que dice, que

siempre y cuando el legislador enumera un supuesto hecho, lo estima de mayor a menor; aunque lo particular en el artículo antes mencionado es que las dos (2) faltas tienen la misma sanción.

Siempre la inhabilitación, es una pena accesoria, que depende de la principal, y en el caso inconcreto durante un año para ocupar cargo en el Ministerio de Educación, claro está que se oficia al órgano competente en cuanto a la interdicción cuando la decisión administrativa esté en firme y ejecutoriada; para concluir, es imperativo imponer la inhabilitación, ya que la norma habla del copulativo (inhabilitación), de haber sanción.

Entrando en el fondo del asunto, vemos que "*ejecutar cualquier acto para impedir a otros su participación en concursos o exámenes*", se trata de una conducta amoral antiética, que pudiera ser cuando un docente o administrativo en el Ramo Educativo, trasponga, vote o rompa solicitudes debidamente llenas y firmadas por su suscriptor, con la finalidad de que no concurse; cuando se menciona el término examen, a mi juicio se refiere a los tests que hacen los interesados (educadores o administrativos) para acreditar sus aptitudes a un determinado cargo.

Deducimos que los actos para impedir la participación en concursos o exámenes, pueden incluso ser físicos, usando la fuerza ó psicológicos, utilizando la coacción moral y otros emotivos, que den como resultado que no se participe y tal hecho sea vital y trascendente que haya influido positivamente en el agente y que las pruebas así lo demuestren.

En cuanto a "*ocultar la existencia de vacantes en cualquier dependencia del Ministerio con el propósito de favorecer o perjudicar a determinados aspirantes*", es un hecho de carácter ético y desleal, ya que atenta contra un colega y se presta para que la sociedad piense inmediatamente en los famosos tráfico de influencia o corrupciones; siempre que exista medio probatorio lo suficientemente veraz para justificar esto.

Ciertamente, que con el solo acto de ocultar una vacante, ya de por sí es un acontecimiento humano contrario al derecho, que supone dolo (intención) y merece ser castigado con una sanción ejemplarizante; aparte de lo anterior, es un acontecimiento administrativo que atenta contra todo el sistema educativo (Curriculum vs Derecho), en el sentido de que afecta derechos subjetivos adquiridos de funcionarios del Ministerio de Educación y de los nuevos docentes que intentan ingresar al Sistema.

De tal manera que, el país entero se ve menoscabado en su soberanía interior por estos atentados, ya que al haber tráfico de influencia en la escogencia de sus docentes, es obvio que no se va a recibir la mejor educación y por ende se afecta todo el usuario del sistema educativo; porque se entiende entonces que no los mejores entran al sistema.

De modo que, el egresado de nuestras aulas educativas va a confrontar problemas, si desea concurrir a las universidades oficiales o privadas; o si concurre a los mercados laborales del país, ya que carece en muchos casos de los conocimientos básicos, que lo hacen dialécticamente ineficiente en el sistema comercial, o sea que hay un divorcio entre el mercado y la oferta laboral que egresa de nuestros centros educativos, todo esto es consecuencia de los actos contrarios al espíritu del artículo 137 de la Ley Orgánica.

El final del artículo 137 de la Ley 47 de 1946, nos habla claramente que compete al Órgano Ejecutivo, establecer por decreto, cuáles otras faltas del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de la República, también deben ser castigadas con reprensión o multas e incluso las que por su inminente gravedad exigen la aplicación de la medida de traslado, suspensión o destitución.

Veámosla:

El Presidente de la República con la participación del Ministro del Ramo respectivo (art. 179 numeral 14 de la Constitución Nacional); reglamentó el artículo 137 de la Ley Orgánica de Educación y lo dispuso mediante el Decreto N° 618 de 1952.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Las faltas en que incurran los miembros del Personal Docente y Administrativo del Ramo de Educación serán sancionadas con reprobaciones verbales o escritas, traslado o destitución.

Parágrafo: La pena de suspensión será aplicable solamente en los casos de que trata el Artículo 141 de la Ley N°47 de 1946, Orgánica de Educación, que dice "Sólo tratándose de faltas, públicas o de escándalo social, que requieran una causa rápida para salvar al Ramo del desprestigio consiguiente, el funcionario a quien corresponda, procederá a suspender de su cargo al inferior en falta y a llenar inmediatamente los demás requisitos que en esta Ley se establecen.

Es muy posible que si el educador o administrativo en el ramo educativo, una vez dictado el pliego de cargos, porque hay que dictarlo para seguir las otras etapas procesales; no logra desvirtuarlo por los medios lícitos, se hace merecedor a una condena que puede ser reconsiderada, apelada y revisada en el Órgano Ejecutivo e incluso atacada en lo Contencioso Administrativo a través del recurso de plena jurisdicción, dado el caso que no prospere el recurso extraordinario de revisión ante el Ministerio de Educación, aunque tales conceptos los analizamos posteriormente.

ARTÍCULO SEGUNDO: Son causales de reprensión verbal las siguientes:

- a. Tardanzas frecuentes;
- b. Negligencia en el desempeño de las obligaciones con el cumplimiento de las órdenes o indicaciones recibidas;
- c. Ausencias injustificadas a la escuela, reuniones, actos sociales y culturales de los planteles educativos para los cuales hayan sido citados previamente; esta disposición también comprende a todos los empleados administrativos del Ramo de Educación en el desempeño de las funciones inherentes a su cargo.
- d. Infidencias en asuntos oficiales de carácter confidencial;
- e. Retardo injustificado en la entrega de documentos o informes solicitados;
- f. Irrespeto a la dignidad de sus superiores jerárquicos, a los subalternos, colegas, alumnos o padres de familia dentro del ejercicio de sus funciones;
- g. Suministro de informes falsos o adulterados;
- h. Empleo de influencias extrañas al servicio para conseguir otorgar, ascensos, traslados, becas, etc.
- i. Provocar disgustos personales con los jefes, subalternos, colegas, alumnos y padres de familia;
- j. Amonestar, desautorizar o ridiculizar en público a un subalterno;
- k. Intrigar o hacer comentarios contra un compañero de labores;
- l. Utilizar a los alumnos para servicios personales dentro de las horas hábiles;
- m. Las contravenciones a las disposiciones de la Junta Municipal de Educación, relacionadas con el artículo 21 de la Ley N° 47 de 1946;
- n. Trato indebido a los padres de familia del lugar

ARTÍCULO TERCERO: Son causales de reprensión escrita:

- a. Todos los casos de reincidencia contemplados en el Artículo anterior;
- 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;
- d. Marcada e insistente falta de cooperación en las labores inherentes al cargo.

Parágrafo: Estas medidas comprenden a todos los empleados del Ramo Educativo.

ARTICULO CUARTO: Son causales de traslado para todos los miembros del Ramo de Educación:

- a. Reincidencia en cualquiera de las causales de reprensión escrita;
- b. Embriaguez pública;
- c. Imposición de castigos corporales o afrentosos a alumnos y uso de palabras injuriosas para ellos;
- d. Los irrespetos manifiestos contra los superiores jerárquicos o subalternos;
- e. Incitar a alumnos y subalternos a actos reñidos con la moral y las buenas costumbres.
- f. Dishonestidad en el manejo de los fondos de sus alumnos o de cualquier organización social o cultural de la escuela o vinculada con ella;
- g. Participación en el manejo de cantinas y otros negocios reñidos con la moral profesional.

ARTÍCULO QUINTO: 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 el ejercicio de sus funciones;
- e. Violación comprobada de la Ley Orgánica de Educación;
- f. Dishonestidad en el manejo de los fondos destinados a Educación.

ARTÍCULO SEXTO: Para que un miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación sea sancionado por cualquiera de las causas que se enumeran en el Artículo anterior, deberá procederse conforme a las disposiciones que contiene el Artículo 133 de la Ley 47, Orgánica de Educación (Las formalidades para dictar una sanción administrativa).

ARTÍCULO SÉPTIMO: Las atribuciones para imponerse sanciones disciplinarias corresponden a los Directores de las Escuelas, a los Inspectores Provinciales de Educación y a los funcionarios que tienen funciones de Dirección en el Ministerio de Educación.

Parágrafo: La pena de destitución sólo puede ser impuesta por el Órgano Ejecutivo, y la de traslado, por el Ministerio de Educación.

ARTÍCULO OCTAVO: Un miembro del Ramo de Educación no podrá ser sancionado más de una vez por una misma falta (Principio del debido proceso, art. 32 de la Constitución Nacional).

ARTÍCULO NOVENO: Los funcionarios que no tienen facultades para imponer sanciones, podrán presentar su queja bien documentada ante el inmediato superior del infractor para que éste proceda a tomar las medidas de rigor.

ARTÍCULO DÉCIMO: Para los efectos de apelación el interesado se acogerá a lo establecido por los Artículos 133 y 139 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

El artículo sexto del decreto antes mencionado, nos habla del procedimiento que se debe seguir para sancionar a un docente del Ramo de Educación; y se deben cumplir todas las ritualidades del artículo 133 de la ley 47 de 1946; que es del tenor siguiente:

"Toda sanción dispuesta en contra de un miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación será dictada por escrito en forma de resolución, y deberá expresar claramente los motivos de ella, los fundamentos legales y su carácter específico. Tal resolución deberá ser comunicada al interesado por el funcionario que la dicta, por el órgano regular. Al interesado se le conceden veinticuatro (24) horas desde el momento de la -notificación para que apele, si lo desea, ante el superior respectivo. Contado desde la fecha de la notificación, el interesado dispone de ocho (8) días para sustentar su apelación.

Aquellos maestros que presten servicios en lugares apartados debe dársele ocho (8) días para que apelen de la resolución ó quince (15) días más para que aporte las pruebas de su defensa".

Entre otras cosas, abstraemos las ideas básicas de este artículo y la dividimos así:

1. La decisión administrativa tiene que ser dictada por escrito.
2. Tal resolución administrativa necesita:
 - a. De la motivación (que es el razonamiento inductivo que llevó el funcionamiento a dictarla; o sea la argumentación).
 - b. Parte resolutive, que no es más que el carácter específico de la resolución, lo que debe enunciar la medida atinente a la falta que se probó (principio de congruencia).

- c. Las fuentes del derecho, es decir los fundamentos jurídicos (legales), donde se apoyó la decisión (Ejemplos: artículos del Decreto antes mencionado o artículos de la Ley Orgánica de Educación, y los recursos que proceden en la vía gubernativa.
- d. La resolución que sanciona o absuelve, debe comunicarse ó notificarse personalmente al interesado o a su abogado dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición; debiendo expresar:
 - d.1. Los recursos que por la vía gubernativa procedan (ejemplo: reconsideración, apelación ó revisión).
 - d.2. El plazo dentro del cual deben interponerse los medios impugnativos (recursos).
 - d.3. Es deber del funcionario que dictó la resolución administrativa, cumplir todos estos requisitos.
 - d.4. Si no se puede hacer la notificación personal, se fijará un edicto en lugares públicos del respectivo despacho que dictó la decisión por el término de cinco (5) días, con inserción de la parte dispositiva de la resolución.
 - d.5. El instruido (interesado), puede apelar en el acto de la notificación, y si no lo hace, se le conceden veinticuatro (24) horas desde el momento de la notificación, para que apele, pero por escrito, si lo desea (y el secretario del despacho hace un informe secretarial de ello), de allí se cuenta desde la fecha de la notificación, y el interesado tiene ocho (8) días hábiles para sustentar su apelación.

Con esto pensamos que hemos plasmado de manera coherente las bases legales para activar la acción de personal disciplinaria y resguardarse siempre con el cumplimiento del debido proceso.

CAPÍTULO III

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En el presente trabajo se emplea el método explicativo. Este profundiza más que la descripción de conceptos, fenómenos o relaciones entre ellos. Se centra con más énfasis en responder a las causas de hechos, sean de naturaleza física o sociales. En el caso concreto que nos ocupa se trata de responder por qué ocurren los vicios en los procesos disciplinarios en el Ministerio de Educación y las condiciones que rodean estos procesos, centrándose todo en que se debe cumplir el debido proceso.

Además, se relacionan algunas variables como lo son la falta de formación legal de los Directores y la ausencia de asesores legales en las Direcciones Regionales de Educación.

Se presentan los efectos negativos que para la Administración de Personal tienen los procesos con vicios legales; porque crean un clima negativo para el trabajo productivo y ocasionan erogaciones al tesoro nacional, en detrimento del propio sistema.

Con el seguimiento de las estrategias que presenta esta propuesta y la incorporación de asesores legales en las Direcciones Regionales; se subsanaría en gran medida los vicios legales en los procesos disciplinarios e incluso de Asesoría Legal rápida y expedita en el

Ministerio de Educación y se establecería un clima propicio para impulsar los cambios que se adelantan con el fin de mejorar la calidad de la educación nacional.

2. SUJETOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para elaborar el presente proyecto se constató a funcionarios de la Dirección Regional de Educación de Veraguas, de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, Secretario General de la Procuraduría General de la Administración, Directores de Escuelas Secundarias y Primarias de Veraguas; entre ellos:

- Lic. Víctor Benavides. Secretario General de la Procuraduría General de la Administración.
- Lic. Juan Alveo, Asesor Legal en el Ministerio de Educación.
- Lic. Marta García, Ex-Directora Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación.
- Prof. Alberto Patiño, Director Regional de Educación en Veraguas (encargado).
- Prof. Atilia de Flores. Directora de la Escuela Normal Superior Juan Demóstenes Arosemena.
- Prof. Dianelsa de Batista. Directora del Instituto Urracá.
- Prof. Gerardino Batista. Director del Instituto Profesional y Técnico de Veraguas.
- Prof. Berta C. de Cheng. Directora del Colegio José Santos Puga.
- Prof. Wilberto Sánchez. Director de la Escuela Primaria La Primavera.
- Prof. Mineth C. de Guizado. Directora de la Escuela Primaria El Canadá.

3. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS

En el empleo de los diferentes métodos se usó los siguientes procedimientos:

a. Estudio de documentos:

Se analizó disposiciones legales contenidas en la Constitución Política de la República de Panamá, Ley Orgánica de Educación y otras disposiciones con énfasis en el manual de procedimiento que ya existía en el Ministerio de Educación.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte se obtuvo copia de las fallos para su análisis.

b. Entrevistas:

Con las entrevistas se obtuvo información y la opinión de los funcionarios entrevistados sobre el tema.

A los Directores de Planteles Educativos y Subdirector Regional de Educación de Veraguas se les preguntó en forma general, acerca del procedimiento disciplinario en Educación. A los funcionarios de Asesoría Legal del Ministerio se les indagó acerca de que si los directores cumplían con el debido proceso en los casos bajo su responsabilidad. Al funcionario de la procuraduría se le preguntó cuál era el volumen de casos que se recibían de lo contencioso administrativo de la Corte; y cómo testimoniaban las mismas.

c. Visitas:

Se visitó la Dirección Regional de Educación de Veraguas para constatar el volumen

de casos que se llevan en la Provincia y a la Corte Suprema de Justicia, para obtener copias de algunas Jurisprudencias relacionadas con el tema.

Una vez recabada la información requerida se procedió al análisis de la misma, determinar cuál era válida para el trabajo, ordenarla y redactar el informe final.

d. Jurisprudencia:

Con el ánimo de representar los más recientes fallos de nuestro alto Tribunal de Justicia, hemos tomado la muestra de varias jurisprudencias en diversas circunstancias en que se encontraba un educador o administrativo y la exponemos para comprobar que en muchas ocasiones las decisiones administrativas en el ramo educativo, son revisadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; y las mismas son las siguientes:

La doctrina jurisprudencial en lo concerniente a docentes y administrativos del Ministerio de Educación, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido diferentes criterios al analizar los casos que llegan a dicho Tribunal, y ello es así ya que cada caso tiene sus particularidades. Veamos:

- a Sobre el personal administrativo que ocupa puestos de jerarquía, y que son nombramientos de confianza del Ministerio de Educación, la Sala Tercera ha manifestado que dichos servidores públicos no gozan de estabilidad; para lo cual se transcribirá lo pertinente:

VISTOS:

El Doctor Norberto Rey Castillo Perea, actuando en nombre y representación de **LUIS ARMANDO LESCURE**, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el

Decreto Ejecutivo N°30 de 3 de abril de 1995, emitido por conducto del Ministerio de Educación.

La parte actora solicita además que se ordene al Ministro de Educación reintegrar al profesor **LUIS ARMANDO LECURE**, portador de la cédula de identidad personal N° 4-40-297 y seguro social N° 43-1761, al cargo que ocupaba como Asistente Administrativo en la Biblioteca Pública Santiago Anguizola de la Ciudad de David, Provincia de Chiriquí; y que se le pague los salarios dejados de percibir desde el 29 de abril de 1995 hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro. (fs. 7-8)

Por medio del acto impugnado se dejó sin efecto los Decretos N° 738 de 21 de diciembre de 1994 y N° 16 de 8 de noviembre de 1995, mediante los cuales se nombró al profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** como Asistente Administrativo y Administrador I respectivamente, en la Biblioteca Pública Santiago Anguizola, ciudad de David, Chiriquí. (fs. 17)

Al admitirse la presente demanda se corrió en traslado al señor Procurador de la Administración quien, mediante la Vista Fiscal N° 529 de 5 de diciembre de 1995, solicitó a esta Sala denegar las pretensiones del demandante (fs. 24-30); además, se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, lo que hizo oportunamente. (fa. 21-23).

La parte actora estima que el acto administrativo impugnado viola, en primer lugar, el artículo 127 de la Ley N° 47 de 1946, que garantiza la estabilidad de los funcionarios del Ministerio de Educación, permitiendo sólo la movilización o destitución en los casos de recompensa o sanción por mala conducta, y conforme al procedimiento establecido en la misma Ley Orgánica; mientras el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** en ningún momento se le ha investigado por falta alguna como tampoco se le ha sancionado mediante resolución de autoridad competente.

Y en segundo lugar, el demandante considera que se ha violado por omisión el artículo 129 de la Ley N° 47 de 1946, cuyo texto consagra que "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 demanda". En el concepto de la infracción de la norma citada, el demandante alega que contra el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** no se presentó ninguna queja antes de ser destituido, ni después de su separación del cargo, y que si se hubiera presentado, al superior le correspondía investigar prolijamente; lo que no se hizo por ausencia de queja en su contra. (fa. 11)

A estos cargos se opuso la señora Procuradora de la Administración,

expresando que el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** no le es aplicable el artículo 127 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación, porque esta norma garantiza estabilidad a los funcionarios administrativos, docentes y de servicio que hayan ingresado al Ministerio de Educación a través de concurso de méritos, y el profesor **LESCURE** no obtuvo dicho cargo a través de concurso; que el profesor **LESCURE** ejercía un cargo de confianza, y por tanto un cargo de libre nombramiento y remoción no sujeto a la estabilidad del artículo 127; y que por no gozar de estabilidad, su destitución no tiene que provenir forzosamente de una queja según lo preceptuado en el artículo 129 ídem, porque el decreto impugnado se profirió en virtud de la facultad discrecional que tiene la autoridad nominadora. (fs. 27, 29-30)

Encontrándose el presente negocio en estado de resolver, los Magistrados de la Sala consideraron necesario dictar un auto para mejor proveer, a fin de comprobar qué cargos desempeñó el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** en el Ministerio de Educación, mediante qué clase de nombramiento (permanente y no permanente) y el tiempo en que se desempeñó en cada uno. (fs. 34-46)

Observa la Sala a foja 43 del expediente, la certificación expedida por la Directora Nacional de Personal del Ministerio de Educación, de 22 de noviembre de 1996, en la que se informa que el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** fue seleccionado por concurso para el cargo de Profesor en el Colegio Félix Olivares en Chiriquí, mediante el Decreto N° 144 de 28 de abril de 1956, y como Director en la Escuela Secundaria Benigno T. Argote, mediante el Decreto N° 206 de 28 de mayo de 1974. Sin embargo, consta también en la Hoja de Servicio remitida por el Ministerio de Educación, que el nombramiento del Profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** fue declarado insubsistente por abandono del cargo, mediante el Decreto N° 18 de 12 de marzo 1979, y que no fue hasta el año 1991 en que se reincorporó a laborar en la Dirección Provincial de Educación de Chiriquí del Ministerio de Educación, mediante el Resuelto 995 de 23 de abril de 1991.

Esta Corporación de Justicia, al pronunciarse en relación al sentido y alcance de los artículos 127 y siguientes de la Ley Orgánica de Educación, manifestó en las sentencias de 9 de noviembre, 7 de diciembre y 21 de diciembre de 1995, lo siguiente:

Sentencia de 9 de noviembre de 1995.

"El artículo 127 de la Ley 47 de 1946 preceptúa que, "Todo miembro del personal docente, o administrativo del Ramo de Educación inclusive quienes presten servicios de portería, como los porteros, aseadores, mensajeros, etc., que haya sido nombrado o que posteriormente se nombre, de acuerdo con las disposiciones presentes a esta Ley, continuará prestando servicio durante todo

el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta...". Por su parte, el artículo 115 ibidem, exige que los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación sean decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esta Ley establece. Entre estas normas está el artículo 119 de la Ley 47 de 1946 que consagra la obligatoriedad de todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación en servicio o que aspire a ingresar a él, de registrar en el Ministerio de Educación, si no lo ha hecho, los títulos profesionales exigidos por la presente Ley, para desempeñar el cargo que ejerce o aspire ejercer.

Por tanto, el personal docente o administrativo del Ramo de Educación goza de estabilidad durante el tiempo que dura su eficiencia y buena conducta; siempre que haya sido nombrado de acuerdo con las disposiciones de la ley 47 de 1946, es decir, que el nombramiento haya sido dictado por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el escalafón; y que tenga registrado los títulos profesionales exigidos por la Ley para desempeñar el cargo que ejerce o aspira ejercer. Estos funcionarios se encuentran amparados por los beneficios de la Ley N°47 de 1946, que les garantiza un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado y destitución. Sin embargo, esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que, el hecho de que ciertos empleados administrativos gocen de estabilidad en el puesto, situación que limita traslados y despidos, se debe a que los cargos que ocupan han sido ganados por el sistema de méritos o concursos o por el tiempo de servicio en la Institución". (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado JAIME E. PAOLO, en representación de VALENTINA MERGAREJO DE ROQUEBERT, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 737 de 21 de diciembre de 1994, emitida por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación)

Sentencia de 7 de diciembre de 1995.

"Los artículos 295 y 297 de la Constitución Nacional establecen que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos, y sus derechos y deberes, y los principios para sus nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. Por lo tanto, es la Ley la que regulará la estructura y organización de las carreras públicas de conformidad con las necesidades de la Administración, por lo que, ninguna norma de categoría inferior puede otorgar estabilidad a un funcionario público. Además señalan los artículos 300 y 302 ibidem que los nombramientos que recaen en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos y que las dependencias oficiales funcionarán a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos.

El 24 de septiembre de 1946 fue dictada la Ley N° 47 Orgánica de Educación que desarrolla la carrera docente y que en su artículo 127 otorga el derecho a la estabilidad tanto de docentes como a administrativos del Ramo de Educación, durante todo el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta, y siempre que hubiesen sido nombrados o que se nombren de acuerdo con las disposiciones de esa Ley. Por tanto, la estabilidad a que se refiere la Ley Orgánica de Educación, está supeditada al hecho de haber sido nombrado conforme a las disposiciones de esa Ley. Esta norma está en concordancia con los artículos 115 y 119 ibídem, los cuales preceptúan que los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas que esa Ley establece, y que todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación en servicio o que aspire a ingresar en él, debe registrar en el Ministerio de Educación, si no lo ha hecho, los títulos profesionales exigidos por la presente Ley para desempeñar el cargo que ejerce o aspire ejercer.

La Sala considera importante resaltar que la Ley N° 34 de 6 de julio de 1995, mediante la cual se modificó la Ley 47 de 1946, mantiene el mismo texto del artículo 127 de la Ley, pero incluye entre sus normas el Capítulo V intitulado de la Carrera Docente, que en su artículo 185 adiciona el 276 de la Ley 47 de 1946, y preceptúa que la carrera docente se establecerá mediante Ley y que este ordenamiento se basará en los principios de un sistema de méritos, conforme lo establece la Constitución Política. Se dispone además en la Ley N° 34, que la República de Panamá se dividirá en circunscripciones territoriales denominadas regiones escolares, que a su vez se subdividirán en circuitos escolares y éstos, a su vez en zonas escolares; que a cargo de cada región escolar estará un director regional de Educación, a cargo de cada circuito estará un supervisor coordinador y a cargo de cada zona escolar estarán supervisores regionales; y que estos supervisores regionales serán nombrados mediante concurso público (artículos 27 y 28 de la Ley 34 de 1995 que modifican los artículos 22 y 23 de la Ley 47 de 1946). Otros cargos administrativos que serán escogidos por concurso de créditos y antecedentes, por un período de cuatro años son las Direcciones y Subdirecciones de Inicial, Básica General, Media Académica, Particular, Profesional y Técnica, Personal y la de Currículo y Tecnología Educativa (artículo 23 de la Ley 34 de 1995 que adiciona el 17-A de la Ley 47 de 1946); y los supervisores de Educación que serán escogidos por concurso público nacional (artículo 201 de la Ley 34 de 1995 que adiciona el artículo 289 de la Ley 47 de 1946).

Por tanto, a partir de la implementación de las reformas de la Ley 34 de 1995, serán escogidos por concurso algunos Directores y Subdirectores dentro del Ministerio de Educación, cargos administrativos que gozarán del derecho a la estabilidad que consagra el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, por un período de cuatro años. En la actualidad, las únicas posiciones administrativas dentro

del Ministerio de Educación, que son escogidas mediante concurso, son precisamente las de Director y Subdirector de Personal -artículo 8 de la Ley 12 de 1956-, quienes conforme el artículo 159 de la ley 47 de 1946 deben reclutar los candidatos para llenar las vacantes que ocurren en las posiciones docentes".

(Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Raúl Eduardo Molina Rivera, actuando en nombre y representación de **ODALILIA RIVERA CEDEÑO**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 423 de 5 de octubre de 1994, emitido por conducto del Ministerio de Educación).

Sentencia de 28 de agosto de 1996.

"Observa la Sala, que el señor **PABLO MORÁN BATISTA** fue nombrado mediante el Decreto número 267 de 6 de julio de 1992, en el cargo de Jefe de Administración, Contabilidad y Finanzas de la Oficina Ejecutora del Programa Educación-BID, por tanto se trata de un funcionario público del Ramo de Educación, que ocupaba un cargo administrativo dentro del Ministerio de Educación.

Tal como lo afirma el propio demandante a foja 13 del expediente, la carrera docente, al igual que todas las carreras públicas, se basa en el sistema de méritos; y esta exigencia es aplicable también a los administrativos del Ramo de Educación, y no sólo a los docentes, como ha querido hacer ver el demandante, cuyo sistema de carrera está reglamentado, entre otras, por la Ley N° 12 de 1956 modificada por la Ley 82 de 1963, mediante la cual se crea la Dirección de Personal en el Ministerio de Educación y se regula la Junta de Personal, que ejerce la función de reclutar los candidatos para llenar las vacantes que ocurren entre los maestros, profesores, directores y subdirectores de escuelas primarias y colegios secundarios, inspectores de educación primaria y superiores de educación secundaria". (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Hernán Bonilla en representación de **PABLO MORÁN BATISTA**, contra el Decreto N° 57 de 14 de marzo de 1995, dictado por conducto del Ministerio de Educación).

En el caso del profesor **LUIS ARMANDO LESCURE**, consta a foja 42 que reingresó a laborar en el Ministerio de Educación, mediante el Resuelto 995 de 23 de abril de 1991, encargado de la Dirección Provincial de Educación de Chiriquí; y que al ser destituido ocupaba el cargo de Asistente Administrativo, Administrador I en la Biblioteca Pública Santiago Anguizola en Chiriquí, nombrado mediante los Decretos N°. 738 de 21 de diciembre

de 1994 y N°. 16 de 8 de febrero de 1995 respectivamente, es decir, que ocupaba un cargo administrativo en el Ministerio de Educación, en el cual no fue nombrado por concurso de méritos, por lo que no goza de la estabilidad consagrada en el artículo 127, ni le es aplicable el procedimiento consagrado en los artículos 129 y siguientes de la Ley N° 47 de 1946.

Por todo lo expuesto, la Sala considera que el profesor **LUIS ARMANDO LESCURE** no tenía estabilidad en el cargo que ocupaba como Administrador I en la Biblioteca Pública Santiago Anguizola en Chiriquí y, por tanto, el acto impugnado no ha violado los artículos 127 y 129 de la Ley 47 de 1946.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto Ejecutivo N°. 80 de 3 de abril de 1995, y **NIEGA** las otras declaraciones pedidas.

- b En el caso de un Docente que es destituido y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, confirmó esa destitución; mediante sentencia fechada el 22 de octubre de 1996 en lo pertinente:

Para resolver, se considera:

1. No es necesario sentencia penal para que se imponga la sanción de despido. No existe prejudicialidad. Como expuso el Ministerio de Educación en la Resolución N° 5 de 9 de marzo de 1989:

"Que luego de analizar detenidamente tales argumentos, consideramos que los mismos no arrojan pruebas que desvirtúen los cargos imputados; además carecen de asidero legal en el ámbito administrativo, por lo siguiente:

- 1° El expediente disciplinario en esta instancia administrativa no se fundamenta en la comisión de un delito, sino en la

comisión de una falta. Téngase en cuenta que una cosa es la jurisdicción penal y otra es la jurisdicción administrativa.

- 2º El escándalo público se dio efectivamente, no sólo a nivel de la escuela sino fuera, ya que fue conocido por personas, inclusive, ajenas al plantel".

La actuación de un servidor público puede dar margen de responsabilidad de distinta naturaleza: administrativa, penal e incluso -en determinados supuestos- de índole civil.

2. El señor Santos incurrió en actos censurables, inaceptable por su condición de Profesor. Acreditada por la Administración los cargos, incumbía al actor en este proceso la carga de desvirtuarla, lo que no ha hecho.
3. Las resoluciones impugnadas se fundaron en los artículos 136 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, Artículo 5º, literal c y e del Decreto Nº 618 de 9 de abril de 1952.

Por tanto, la Sala Tercera (Contenciosa Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES la resolución Nº 3 de 22 de noviembre de 1988 dictada por la Directora del Colegio Santa Familia, Sor Faustina Delgado, la resolución Nº 8 de 29 de diciembre de 1988, expedida por el Director de Educación Profesional o Técnica; ni la resolución Nº 5 de 9 de marzo de 1989 dictada por el Ministerio de Educación.

- c. En el caso de un docente que es trasladado por el Ministerio de Educación, y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declara ilegal dicho traslado; mediante sentencia fechada el 7 de agosto de 1996 en lo pertinente:

Observa la Sala, que si bien la autoridad demandada afirma que la profesora **NIXIDES AULESTIA** fue notificada y aceptó el traslado a la Escuela Nocturna Oficial de Colón, por vía telefónica, no reposa en el expediente administrativo prueba de este hecho. Mediante el oficio Nº 205 de 1º de marzo de 1996, dictado en cumplimiento del auto que admite las pruebas de 12 de febrero de 1996, se solicitó a la Secretaría General del Ministerio de Educación "copia autenticada de la diligencia mediante la cual se notificó a la profesora Nixides del C. Aulestia, de su traslado a la Escuela Nocturna Oficial de Colón" (fs. 58-59) y el Ministerio de Educación no remitió a la Sala prueba alguna de la notificación, y no explicó el porqué de esta omisión.

A juicio de la Sala, el ente administrativo incumplió lo preceptuado en el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, al no avisar previamente a la profesora **NIXIDES AULESTIA** que sería trasladada a la Escuela Nocturna Oficial de Colón, a fin de que manifestara su conformidad o disconformidad con el traslado, tal como lo hizo con el profesor Rodolfo Cogley quien ganó

el concurso vacante en la Escuela Nocturna Oficial de Colón, pero no aceptó dicho traslado. Consta en autos que la profesora **NIXIDES AULESTIA** se dio por notificada de su traslado a la Escuela Nocturna Oficial de Colón, el 11 de abril de 1995, fecha en que presentó recurso de reconsideración con apelación en subsidio, recurriendo oportunamente contra dicho acto.

En virtud de que la autoridad demandada fundamenta la legalidad del acto de traslado en el hecho de que la profesora **AULESTIA** fue notificada debidamente y aceptó el traslado, como lo exige la Ley, y no ha probado haber cumplido con este requisito, a juicio de la Sala debe declararse la ilegalidad del acto impugnado, y aceptarse la disconformidad con el traslado que ha manifestado la profesora **AULESTIA** a través de los medios de impugnación y ordenarse al Ministerio de Educación que restablezca a la profesora **AULESTIA** a la posición que ocupaba en la Escuela Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega.

En lo que concierne al cargo de violación de los artículos 129, 131, 132 y 133 de la Ley 47 de 1946, los cuales consagran el procedimiento para imponer sanciones a los miembros del Ramo de Educación, a juicio de la Sala estas normas no son aplicables al caso y por tanto no se han violado, toda vez que se ha probado en autos, que el traslado de la profesora **NIXIDES AULESTIA** no fue por sanción.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULO, POR ILEGAL, el Resuelto N° 424 de 16 de junio de 1995, expedido por el Ministro de Educación que reintegre a la funcionaria **NEXIDES DEL C. AULESTIA** a la posición que ocupaba como Educadora N-2, en Ciencias Naturales, en la Escuela Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

1. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

En lo concerniente a la Administración de Justicia, realizamos entrevista personal con el Secretario General de la Procuraduría General de la Administración y con la ex-directora nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación que ahora forma parte del Ministerio Público y con profesores, directores de colegios secundarios y primarios.

Directores de Colegios Secundarios

Los profesores Berta C. de Cheng, directora del Primer Ciclo José Santos Pugas; Atilia A. de Flores, directora de la Escuela Normal Superior Juan Demóstenes Arosemena; Dianelsa O. de Batista, directora del Instituto Urracá; Gerardino Batista, director del Instituto Profesional y Técnico de Veraguas; quienes son contestes en afirmar que sí tienen conocimiento del proceso disciplinario en el Ministerio de Educación en forma teórica y eventualmente de manera práctica.

Los anteriores profesionales también coinciden en que por el hecho de no tener una formación legista, muchas veces necesitan de un abogado en forma rápida y accesible, pero

no cuentan con ello; teniendo que recurrir muchas veces a la Asesoría Legal del propio Ministerio de Educación, a través de llamadas telefónicas a la ciudad de Panamá.

De forma tal, que las consultas a la planta del Ministerio de Educación, resulta incómoda y tienen que insistir, para obtener respuestas jurídicas en términos oportunos y satisfactorios para el caso que ventilan; retrasando la toma de decisiones en los momentos oportunos.

Directores de Colegios Primarios

En lo atinente a los directores de escuelas primarios, convienen los entrevistados en que son conocedores del debido proceso disciplinario educativo y que se sienten motivados a que de ser necesario pueden instruir un expediente; aunque concurren simultáneamente que es imprescindible un abogado de planta en las direcciones provinciales, y esto a mi criterio es de gran valor, ya que permite un reforzamiento constante a los directores y una retroalimentación que beneficiaría todo el Sistema Educativo, en materia legal educativa.

Por otro lado, los antedichos entrevistados que se hace imprescindible el nombramiento de un asesor legal con especialidad o conocimiento en procedimiento administrativo educativo específicamente en las Direcciones Regionales Provinciales del Ministerio de Educación y que el Estado provea el presupuesto de lugar en la Ley correspondiente.

Concluyen manifestando los profesores Wilberto Sánchez, director de la Escuela La Primavera y Mineth Castrellón de Guizado, directora de la Escuela Anexa el Canadá, corroboran lo dicho por los directores de escuelas secundarias, y muestran acuerdo en determinar que sí conocen los actos de un procedimiento disciplinario en el Ministerio de Educación y que de darse un caso, aplicarían el Decreto que sanciona las faltas educativas; que

no existe un abogado en las direcciones provinciales, disponible en todo momento, para absolver consultas de suma importancia.

En el Ministerio de Educación

En lo pertinente al propio Ministerio de Educación tuvimos las opiniones autorizadas del Licdo. Juan Alveo y el Director Encargado de la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Veraguas profesor Alberto Patiño, quienes se refirieron al proceso administrativo en el ramo educativo de la siguiente manera: El Licdo. Alveo, piensa que sí se cumple el debido proceso procedimental y sustantivo y que en casos excepcionales la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, revoca las decisiones del Ministerio de Educación; y que en los últimos años se ha masificado los seminarios talleres que tienen como finalidad instruir el personal directivo educativo en asuntos legales, para que sea eficiente al investigar un hecho en el Ministerio de Educación.

Por su lado, el profesor Patiño, ha recalcado que se hace imprescindible que la Dirección Provincial de Educación de Veraguas cuente con un asesor legal disponible a tiempo completo, para no tener que estar llamando constantemente a la ciudad de Panamá, a fin de evacuar consultas.

El profesor Patino, ha dicho que al darse un asunto disciplinario en el ramo educativo; ciertamente el caso se investiga hasta cierta etapa procesal, y es en algunos casos necesario enviar el expediente, al Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, para que los asesores legales, revisen la actuación procesal, e incluso dicten lo de lugar y que posteriormente a ello, lo remiten a la sede educativa competente y que el funcionario instructor sólo tiene que revisar las recomendaciones y corregirlas, de no haber modificación, sólo le

queda firmar la resolución administrativa y después cumplir con las debidas notificaciones y ejecución de la misma.

Debo decir que no me parece prudente, si es que es así, el hecho de que para dictarse la decisión administrativa pertinente, tal como me lo manifestó el entrevistado que muchas veces por la complejidad del asunto, tiene el expediente que salir de las manos del director educativo y ser el Departamento de Asesoría Legal, quien en esencia hace la valoración de pruebas y sin la inmediatez de lugar se decida el proceso; mi criterio es que debe de instruirse más a los funcionarios que tienen en un momento dado que levantar expedientes, para que sean ellos quienes con conocimiento de causa tomen la decisión final.

Dentro del Organismo Judicial

Dentro del sistema judicial tenemos la participación del Licdo. Víctor Benavides, Secretario General de la Procuraduría General de la Administración y de la ex-directora nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, Licda. Marta García, quien ahora trabaja en esta institución judicial; quienes se refirieron al tema que nos ocupa de manera objetiva y estas son sus apreciaciones.

En lo pertinente a la Licda. García, ésta considera que en términos generales, sí se cumple el debido proceso en la instrucción de los expedientes administrativos en el Ministerio de Educación; ya que los mismos resisten el análisis que le hace la administración de justicia en los amparos, nulidades y recursos de plena jurisdicción en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

La ex-directora de Asesoría Legal, considera que algunos casos se caen por omisiones en alguna formalidad por parte del funcionario investigador del Ministerio de Educación, pero

que tal ritualidad influye sustancialmente en el fondo del proceso y por eso la revocación; y que en los últimos tiempos se ha reforzado los conocimientos jurídicos en el interior del País a los funcionarios competentes para instruir expedientes educativos.

Por su lado, el Licdo. Benavides, se refiere al tema del proceso disciplinario educativo y nos dice que sí se cumple con las ritualidades procesales y cuando alguna decisión administrativa es atacada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; el Ministerio de Educación cumple a cabalidad con el informe requerido y generalmente se confirman los fallos dictados por los directores administrativos educativos.

2. EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA

Nos permitimos analizar casos jurisprudenciales, en tres situaciones procesales; en primer lugar tenemos el status de un personal administrativo que ocupa puesto de jerarquía; en segundo orden, la de un docente destituido por la comisión de una falta disciplinaria; en tercer lugar, la de un docente que el Ministerio de Educación, trasladó, pero que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró ilegal dicho traslado y ordenó el reintegro del funcionario educativo a la posición que ocupaba anteriormente.

En la primera jurisprudencia se puede advertir que el actor (el que presenta la demanda), considera que se ha violado los artículos 127 y 129 de la Ley Orgánica de Educación, que indistintamente hablan sobre el procedimiento disciplinario en caso de quejas y la garantía de la estabilidad en el desempeño de las funciones educativas.

Entendemos que la Corte, considera que la estabilidad en educación se basa en la eficiencia y buena conducta y al ingreso a la Institución a través del concurso respectivo; y que en el caso del profesor demandante no obtuvo dicho nombramiento a través de la carrera

docente y que él ejercía un cargo de confianza, que es de libre nombramiento y remoción no sujeto a lo que estatuye el artículo 127 de la Ley 47 de 1946; y que por no gozar de la prerrogativa de estabilidad, para destituírsele o sancionarlo, no necesariamente se debe cumplir con el procedimiento previo de una queja.

En el mismo orden, los administrativos en el Ramo de Educación, que no han ganado sus puestos por concursos formales, no tienen materialmente estabilidad y se mantienen en los puestos de trabajos dependiendo de su carácter imprescindible y cuando se extingue este carácter, puede el ente nominador en virtud de la facultad discrecional cesarlos en sus funciones.

En el análisis del segundo orden jurisprudencial, tenemos a un docente que es destituido de su cargo por la comisión de una falta disciplinaria y aquí se ha considerado que no se necesita sentencia penal para que se imponga la destitución como sanción.

Se llegó a la conclusión que puede ampliamente instruirse en un proceso disciplinario destituírse a un educador amparado por la carrera docente, fundamentado en una falta y que la jurisdicción penal no tiene nada que ver con esto; y que los actos censurables de un educador que no son delitos, pero que son faltas públicas o de escándalo social, pueden dar margen a la destitución, siempre y cuando se prueben por los medios comunes de pruebas.

Lo anterior se esgrime en virtud de que la actuación de un servidor público, muchas veces trae aparejada consecuencias o responsabilidades de naturaleza administrativa, penal y en determinadas ocasiones de relevancia civil.

Es necesario que la sanción disciplinaria esté legitimada por normas aplicables que consten en la Ley Orgánica de Educación y artículos del Decreto N° 618 del 9 de abril de 1952.

Como corolario de lo antes mencionado, podemos colegir, que cuando un docente o administrativo en el Ramo Educación, en el ejercicio de sus funciones comete un delito, se

estima que no puede la administración educativa agotar la investigación y tiene imperativamente que ser el Ministerio Público quien instruya, para que luego el Órgano Judicial decida la causa por cuestiones de competencia; y, en estos casos por lógica jurídica, las autoridades del Ministerio de Educación, suspenderán toda actuación y se acogerán al fallo proferido por la vía jurisdiccional penal.

Obsérvese que otra cosa sería, si el educador ó administrativo comete una falta disciplinaria en el ejercicio de sus funciones, no puede este asunto instruirlo la vía ordinaria penal, ya que no tiene jurisdicción, ni competencia y debe necesariamente investigarlo la propia administración educativa que tomará la medida pertinente que el caso amerite.

La tercera jurisprudencia, nos habla de un docente que las autoridades educativas destituyeron, pero la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de un recurso de plena jurisdicción dictaminó ilegal la destitución y ordenó el reintegro del funcionario educativo a la posición que ocupaba, como educadora N-2, en Ciencias Naturales, en la Escuela Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega.

Este conflicto, se originó por incurrir el instructor competente del Ministerio de Educación, en una omisión procesal, de no notificar a la demandante de la decisión administrativa que imponía su traslado, como tampoco explicó jurídicamente el motivo del por qué de la falta de notificación a la recurrente.

El estudio de esta doctrina jurisprudencial revela que se ha dado el error tipo por parte del director educativo al incumplir el debido proceso procedimental que influye en el fondo del proceso disciplinario educativo, lo cual viola taxativamente el artículo 127 de la Ley 47 de 1946, y trae como consecuencia directa la ilegalidad del acto administrativo; con el consecuente perjuicio para el Estado.

Caso como el que hoy analizamos, son los que nos han motivado hacer ésta investigación, para tratar de minimizar los errores de procedimiento y de fondo por parte del director educativo, constituyendo este trabajo en una herramienta de consulta y guía para todos los interesados que deseen leerle.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. En el Sistema Educativo, dado su complejo funcionamiento, siempre se dan comportamientos no ajustados a la didáctica académica y que riñen con los postulados de la Ley Orgánica de Educación e incluso muchas veces con el Código Penal; repercutiendo ingentemente en la Educación y dando como consecuencia que se tenga imperativamente que instruir un proceso disciplinario a fin de esclarecer los hechos y deslindar responsabilidades.
2. Cualquier persona hábil puede presentar quejas en contra de un educador o de un administrativo del Ramo de Educación, siempre y cuando presente las pruebas para que la investigación administrativa se apoye; no obstante si llegan por medio de un instrumento digno de crédito, también se investiga a fin de buscar la verdad material.
3. Toda decisión administrativa educativa, tiene que notificarse personalmente al interesado a fin de que haga valer todos derechos constitucionales; y, los docentes que presten servicios en lugares apartados se les concede términos adicionales para que apelen y para que aporten las pruebas en su defensa.

4. El recurso de plena jurisdicción que se interpone en la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia es un control de la legalidad educativa en la República de Panamá, ya que se protegen a cabalidad los derechos subjetivos violados por actos administrativos, dictados por el Ministerio de Educación e incluso se permite con vista de la Procuraduría General de la Administración, que se restablezcan esos derechos y el reintegro del investigado a su puesto laboral, y al pago del salario dejado de devengar, si tiene la razón.
5. En el procedimiento administrativo en el ramo educativo, se cuenta con los medios impugnativos que concede la Ley Instrumental, con el fin de impugnar las resoluciones administrativas, como remedios procesales para subsanar los errores de fondo o de forma en que incurrió el funcionario instructor al dictarlas.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda que sea el propio funcionario educativo investigador quien identifique el verdadero problema que le han sometido las partes y haga la valoración objetiva y subjetiva de las pruebas que se han incorporado legalmente al proceso, ya que ello permitirá una mejor justicia administrativa, porque su inmediación conlleva un balance e interpretación de tales elementos probatorios, cuando tome la decisión final.
2. Recomendamos la designación de un asesor legal en cada Dirección Provincial Regional completamente disponible, para absolver consultas jurídicas a todos los interesados en asuntos educativos; así como también para coadyuvar a los directores educativos cuando instruyan un proceso disciplinario.

3. Recomendamos que la Ley 47 de 1946 Orgánica de la Educación, debe ser reforzada y actualizada acorde con la realidad actual el sentido de que se elimine la presunción de culpabilidad del educador o administrativo en el Ramo de la Educación y se le concedan mayores derechos a fin de procurarse una defensa justa con abogado idóneo.
4. Se deben cumplir las garantías legales que tiene el educador o administrativo en el Ramo de Educación, tales como seguir gozando de las prerrogativas y salario; mientras no exista sentencia en firme ejecutoriada; claro está con sus normales excepciones para mantener el prestigio del Ministerio de Educación.
5. Es imperativo que el Ministerio de Educación, haga un Registro Administrativo de todas las sentencias que dicte la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en lo que respecta a los RECURSOS DE PLENA JURISDICCION en casos de educadores o administrativos del Ramo de Educación, con el propósito de que cada año se empasten a fin de contar con jurisprudencia fresca y orientadora que eduque académicamente en material legal a los instructores de justicia administrativa en el ramo Educación.
6. Debe existir en la Administración Pública un procedimiento administrativo común que facilite a los funcionarios públicos encargados de investigar una falta administrativa mejor comprensión y coordinación, y en el caso educativo separarse adecuadamente las normas sustantivas y de procedimientos, a fin de que el instructor cuente con reglas claras y objetivas.

7. Cuando las faltas cometidas por un miembro del personal docente o administrativo estén bajo la acción judicial, las autoridades del Ministerio de Educación, suspenderán toda actuación y se acogerán al fallo proferido por el tribunal ordinario judicial.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA QUE PRESENTA LOS PROCEDIMIENTOS

ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES PARA ATENDER EL

PROCESO DISCIPLINARIO DENTRO DEL MINISTERIO

EDUCATIVO

La presente investigación, se limita a desarrollar un derecho procedimental administrativo educativo comentado, sobre el procedimiento para atender el proceso disciplinario educativo en el Ministerio de Educación en la República de Panamá; y pretende constituirse en una herramienta de consulta y guía para todos los usuarios del Sistema Educativo, dentro de las limitaciones que me produce mis conocimientos académicos

1. FORMALIDADES PARA PRESENTAR LA QUEJA

1.1. Concepto de Queja

Osorio, en su famoso Diccionario Jurídico, nos manifiesta que queja entre otras cosas es "... reclamación o protesta, querrela o acusación...". Utilizaremos tales vocablos por estimar que se trata de una acción administrativa que se interpone contra el supuesto autor de un delito o falta educativa y vamos a ver en este modesto ensayo un procedimiento disciplinario que se debe seguir a un personal docente o administrativo del Ramo de Educación; y pretende, que,

conceptualmente la queja es la reclamación que hace el interesado de manera formal ante una autoridad administrativa educativa competente, pidiendo la reclamación de un derecho, lo cual fundamenta la justicia como valor absoluto del derecho y de la democracia.

2. FORMAS DE PRESENTAR LA QUEJA

2.1. Oral

Aquí él que presenta la denuncia en contra del docente o administrativo lo hace oralmente, o sea lo expresa con palabras en la oficina o despacho del investigador educativo, que para nuestros efectos es el Director del plantel de Primer o Segundo Nivel de Enseñanza e incluso el director de cuarta categoría, Directores Provinciales, Jefes de Departamentos de planta del Ministerio de Educación, Directores Generales, Ministro y Viceministro de Educación.

En otras palabras, el que indaga le da instrucciones precisas a su secretaria, o personal subalterno que él disponga, con absoluta discreción, para que tome una declaración al querellante bajo la gravedad del juramento; aquí el Director educativo en forma solemne hace que el quejoso levante la mano y se le lea el contenido del artículo 355 del Código Penal, que habla sobre el falso testimonio, a fin de evitar mentiras y por ende procesos temerarios e injustos.

Aquí lo importante es la precisión, claridad y contundencia del declarante, o sea que el declarante oralmente disponga con sus propios labios las declaraciones o manifestaciones, bajo la dirección del funcionario público instructor que debe guardar reserva total de estos acontecimientos. No se necesita aquí que el ofendido o representante legal lleve hoja escrita a

la autoridad administrativa; pero sí es necesario que el entrevistador al final del acto, le lea o haga leer, por el peticionario el contenido de su declaración, para que aprecie si la misma es conforme con su voluntad y obviamente tiene que firmarla.

2.2. Escrita

Esta es otra forma de expresar el acto de voluntad o pretensión (petición), ante la autoridad competente en el Ramo Educativo.

Debe exponer el peticionario en su escrito, su nombre completo, cédula de identidad personal, domicilio (para los efectos de su citación posterior), que es lo pretendido, o sea la causa de pedir (la historia del caso), lugar, fecha de ocurrencia del hecho y debe el funcionario que recibe el escrito verificar si coincide la firma del documento con la de su cédula de identidad personal y rasgos personales, etc.

El demandante puede presentarse personalmente ó por medio de apoderado judicial (abogado), si es por intermedio del último debe acreditarse previamente su idoneidad e inscribirse en los libros que se llevan en el despacho y tener poder especial para representar al mandante (quejoso); por lo tanto, exponemos un modelo de queja escrita:

MODELO DE QUEJA

Queja presentada por _____.

En la ciudad de Santiago, siendo las ____ del día ____ de ____, se presentó al despacho, _____ (Generales), de oficio, con el propósito de interponer queja contra _____ con cédula N° _____, funcionario que labora _____.

Preguntado sobre el motivo de su presencia a este despacho, contestó: He venido a presentar una queja contra _____, quien labora en el _____, por los siguientes motivos (Explicación).

Preguntado: Diga el querellante que pruebas tiene que establezcan lo que aquí ha firmado.
Contestó: Señor, cuento con _____.

Preguntado: Diga el quejoso si al ocurrir el hecho motivo de la querrela se encontraban presentes otras personas y en caso cierto, indique sus nombres y el lugar donde se les puede localizar.
Contestó: Estaban presentes los señores: _____, _____, _____ residentes en _____, _____ respectivamente.

Preguntado: Diga el querellante si tiene algo más que agregar. Contestó: _____.

No siendo otro el motivo de la presente diligencia, se dio en terminada la misma, siendo las _____ del mismo día y año; y por constancia se firma por lo que en ella hemos intervenido, después de leída y encontrada correcta.

EL DIRECTOR _____

EL QUERELLANTE _____

LA SECRETARIA _____

2.3. De Oficio

Puede configurarse también un proceso disciplinario educativo, cuando ocurran sucesos gravemente notorios y públicos que escapan a la reserva que exige nuestra Ley Orgánica de Educación; y haga imprescindible que la acción educativa sea pública y la ejerza el Estado a través de la autoridad correspondiente administrativa educativa competente, a fin de iniciar por propia iniciativa (de oficio) la investigación y comprobar la existencia del acto contrario a derecho, o sea conforme con el artículo primero (1) del Decreto número 618 del 9 de abril de 1952; mediante la realización de todas las actividades pertinentes y útiles para el descubrimiento de la verdad material o la históricamente ocurrida (certeza positiva).

2.4. Debe ser suministrada por un conducto digno de crédito

Estimamos que puede abrirse una instrucción educativa contra un docente o administrativo; cuando llegue al conocimiento de un Jefe con mando en Educación un documento fidedigno (que da fe) que preste mérito, y se tenga certeza que es cierto y merece credibilidad; tal información puede venir de un original debidamente firmado y otorgado por un funcionario que ejerce un cargo por autoridad pública y por ello se refuta que el escrito es auténtico; salvo prueba en contrario (tacha la falsedad) (IURE TANTUM).

Tratándose de copias, éstos podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Aunque las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.

Igualmente, cuando la información provenga de un documento notarial, debe dársele pleno valor en cuanto a iniciar la investigación, ya que es un documento digno de crédito

Sostenemos que enfrentándonos con un documento privado, si es reconocido juratoriamente en contenido y firma por la persona que lo confeccionó, presta mérito y debe recibirse la denuncia y admitirla ya que se presume auténtico, tal como lo reglamenta el artículo 843 del Código Judicial.

2.5. Condiciones necesarias de la persona que presenta la queja

2.5.1. Capacidad Legal

Estimamos que como es un proceso administrativo, y como puede ejercer el propio afectado sin necesidad de abogado ó el denunciado en su caso ab-Initio debe ser hábil, es decir, no padeciendo de ninguna enfermedad física o mental que le incapacite para su labor, o sea para manifestar su voluntad o su verdad, que es la que se investigará.

De suerte que, los que tengan capacidad legal comparecerán al proceso por sí mismo o si desean a través de apoderado judicial que serán entonces los representantes legales o los que deban suplir su incapacidad conforme a la Ley (curadores o tutores).

En otras palabras, la capacidad para participar en un pleito administrativo, debe ser similar a la que se tiene para concurrir como interesado en una relación jurídica procesal, es decir, ser sujeto del proceso, o como dispone el Código Civil, ser susceptible de derechos y obligaciones.

Es interesante, que con la implementación y materialización de la Ley de violencia intrafamiliar, es parte legítima para demandar o denunciar (quejarse), el propio ofendido o cualquiera persona que tenga conocimiento del maltrato físico o psicológico que esté sufriendo una persona natural producto de acciones proferidas por otras; y tiene el DEBER (imperativo) denunciar el asunto ante las autoridades competentes, a fin de que se investigue; y no son susceptibles de ninguna sanción en caso de que la denuncia no se pruebe, es decir existe como una especie de inmunidad para denuncias en asuntos de agresiones familiares. También puede aplicarse la Ley N° 31 del 28 de mayo de 1998, sobre las víctimas del delito, y que sustenta sus derechos legales.

Aplicando lo anterior a la propuesta en estudio, vemos que existe entonces obligación del padre o madre en ejercicio de la patria potestad, entendiéndose por ello como el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con sus hijos; de denunciar cualquier maltrato que sufre su hijo-estudiante por parte de un docente o administrativo del ramo educativo; e incluso el deber de cualquier persona natural de denunciar el hecho, si tuvo conocimiento veraz y oportuno.

La capacidad no implica habilidad, ya que es hábil para testificar en un proceso disciplinario administrativo todo individuo a quien la Ley no lo declare inhábil, y si se tiene duda con respecto a la capacidad, entonces, se tiene que probar por medios comunes de prueba, la incapacidad.

En cuanto al apoderado judicial, la persona que litiga debe contar con un certificado de idoneidad para ejercer la abogacía, expedido por la Corte Suprema de Justicia y tal idoneidad debe registrarse en la oficina administrativa o despacho del director de escuela que instruye el proceso para entonces ejercer el poder, tal como se consignó anteriormente.

En lo concerniente a la LEGITIMATIO AD PROCESSUM, que no es más que la aptitud de una persona natural para por sí mismo, a través del derecho de acción a presentar peticiones o pretensiones ante las autoridades administrativas educativas competentes; aquí no se necesita abogado, salvo otras etapas procesales que si es imprescindible (Ejemplo: cuando acudimos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa) o revisión ante el propio Ministerio de Educación.

Es pertinente tener presente en cuanto a capacidad, es la mayoría de edad que se demuestra normalmente con la cédula de identidad personal, aunque la minoría de edad, la suple la Ley con la representación legal que anteriormente hablamos y los sordomudos o enfermos de cualquier índole a través de un Curado Ad Litem que designe el funcionario administrativo.

Valga apuntar que cuando un menor se haya emancipado, ya sea porque se casó o contrajo nupcias o porque el propio Estado se lo confiere, no necesita de un representante legal, es decir, se considera para los efectos jurídicos como si fuese un mayor de edad; de manera que la falta o ilegitimidad de personería de algunas de las partes o de su apoderado judicial o representante legal, produce nulidad en lo administrativo, pero ésta debe alegarse en debida forma y obviamente probarse.

3. EXAMEN PROCESAL DE LA QUEJA

3.1. Fase preliminar para calificar competencia

En primer lugar, veamos en qué consiste la competencia en lo administrativo. Ella se define como el poder o aptitud procesal de administrar justicia en el ramo educativo y en determinados asuntos y en un específico territorio.

Estimo que puede existir una jurisdicción administrativa educativa, y para el tema que nos ocupa sería el lugar donde ocurrió el acto contrario a la Ley Orgánica de Educación, que en lo concerniente a faltas desarrolla el Decreto número 618 del 9 de abril de 1952.

Pensamos que la jurisdicción administrativa en el ramo educativo es amplia, es decir, es el género, ya que toca a todos los funcionarios competentes en grupos por así decirlo, y se ciñe a muchas contiendas; mientras que la competencia es más específica y alcanza únicamente los aspectos que por disposición de la Ley penetran en el campo de los funcionarios del Ministerio de Educación aptos para instruir un proceso administrativo (sería entonces como la especie).

Entrando en tema, sobre la fase preliminar para calificar competencia, vemos que lo inmediato que tiene que hacer un funcionario investigador de quejas del Ministerio de Educación (llámese Director Provincial de Educación, Inspector, Director de Escuela, etc.), es verificar si el litigio o conflicto pertenece a su jurisdicción, o a su territorio; si encuentra que es positivo, es decir que el caso corresponde a su provincia, corregimiento, regimiento, comunidad, etc.; entonces debe entrar al estudio pertinente si es competente para conocerlo, o sea si puede o no investigar el asunto que somete el particular o un servidor público ante su despacho. Ello significa que un ciudadano común, así como un servidor público, pueden presentar una denuncia fundada o infundada y de estar formalmente redactada, debe admitirse en contra del funcionario quejado.

Ahora bien, la doctrina enuncia una serie de elementos para fijar la competencia y entre ellos tenemos el objetivo, subjetivo, territorial, conexional, funcional e incluso nos habla de la PERPETUATIO JURISDICTIONIS.

Tratando de dar una leve idea de cada uno de los requisitos antes mencionados tenemos:

- a. **Competencia Objetiva:** Lo relativo a la naturaleza del asunto.
- b. **Competencia Subjetiva:** Se refiere a la calidad de las partes.
- c. **Competencia Territorial:** Por razón de territorio, es decir donde conste el lugar en que se haya cometido la acción (falta administrativa) e incluso delito (aspecto penal).
- d. **Competencia Conexional:** Se refiere cuando hay acumulación objetiva de pretensiones, o sea cuando las quejas sean contra varias personas y si hay conexidad por el objeto o título, puedan proponerse ante el funcionario administrativo competente en el ramo educativo, para ser resueltas en el mismo proceso administrativo, bajo una misma cuerda, o sea en una sola decisión administrativa de índole educativa, para beneficio de los sumariados o indiciados (principio de Economía procesal).
- e. **La Jurisdictionis Perpetuatio (Jurisdicción Fija):** Tiene esto que ver con que dado un estado de hecho, al concentrarse la admisión de la queja, es este estado el fundamental para determinar la competencia, para todo el proceso disciplinario administrativo; sin que las partes o nuevos actos o acontecimientos posteriores extingan o modifiquen la competencia; sin perjuicio que surja otra Ley de lo Contencioso Administrativo ó Código de Procedimiento Administrativo, etc. e incluso supletoriamente el Código Judicial Panameño, ya que los procesos en tramitación son afectados por normas de procedimientos, siempre y cuando sean Leyes de orden público; y aplicables al caso concreto.

3.2. Establecida la competencia, se debe dictar la resolución administrativa admitiendo el caso

Determinada claramente quien debe ventilar el asunto administrativo en el ramo educativo (funcionarios competentes), es viable dictar el auto cabeza de la investigación, que la inicia formalmente, que puede ser a través de una providencia que técnicamente es una resolución judicial. Aunque se estima que se podría corregir la queja o aclararse por el peticionario, pero el derecho a variarla, sólo puede hacerse una sola vez.

Consideramos que presentada en debida forma una queja, cumpliéndose todos los requerimientos de la Ley Orgánica de Educación (art. 129), es decir todos los pasos procesales, debe la queja, ser admitida por el funcionario instructor-administrativo; tal como opinamos anteriormente.

En efecto, al admitirla, es obligatorio notificar al denunciado para brindar así seguridad jurídica y activar el traslado, así como poner en funcionamiento los principios procesales entre ellos:

- a. El de independencia e imparcialidad del funcionario administrativo,
- b. La igualdad de las partes ante la ley,
- c. El contradictorio, (traslado)
- d. La publicidad del proceso administrativo, pero sólo en cuanto no vulnere el artículo 130 de la ley 47 de 1946.

Para concretizar en la práctica, exponemos un ejemplo de providencia admitiendo la queja, la cual transcribimos:

MODELO DE PROVIDENCIA PARA ADMITIR QUEJA

Dirección Provincial de Educación de Veraguas.
Santiago, _____ de _____ de 19__.

Se admite la queja presentada _____ (Generales), contra _____ (Generales), y se ordena imprimirle el trámite legal pertinente.

Se señala, las 9, 10 y 11 de la mañana, respectivamente, del día _____ para la recepción de los testimonios que deben rendir los señores _____ y _____, señalados como testigos presenciales por el quejoso.

Háganse las citaciones de lugar.

Anótese la entrada de esta queja en el Libro de Registros respectivos.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

EL SECRETARIO,

3.3. Notificar y dar traslado de la queja a la parte demandada

Es obvio que al hablar de notificar, tenemos que decir que ésta es el acto de dar traslado o conocimiento en que se ordena la inmediata indagación por parte del director educativo competente, para llevar a cabo todas las investigaciones con el propósito de comprobar la existencia del hecho, que conduzcan al esclarecimiento de la verdad mediante la

utilización prolijamente tanto como su importancia lo demande de las diligencias pertinentes y útiles para el descubrimiento de la certeza positiva o fáctica.

Una vez admitida la demanda se pone a funcionar el aparato o mecanismo procedimental jurisdiccional y lo que procede es ordenar la notificación del demandado, a fin de que tenga conocimiento de la queja, para que se defienda o descargue.

Es necesario prestar atención a estos requisitos de forma, ya que son exigencias especialísimas y que de cumplirse habrá demanda en debida forma y si no se llena se produce lo conocido como inepta queja y en caso de mala presentación puede dictarse una decisión administrativa inhibitoria y esto no es el norte de la investigación educativa; ya que en cada queja, existe normalmente un ansia de justicia, fin supremo del derecho o una voluntad maliciosa, temeraria (finalidad equivocada); que tiene que resolverse o rechazarse, atendiendo a las constancias procesales.

Nuestras leyes administrativas dicen que el proceso, además está dirigido por el principio de la contradicción, según el cual, las partes deben tener conocimiento recíproco de las actividades que se realizan dentro de él.

Cuando se presenta la queja reuniendo todas las formalidades que exige el derecho, el órgano administrativo deberá proceder a emitir una resolución judicial que admite la misma y también ordena su traslado al demandado.

Según la opinión de Devis Echandía, "traslado es el hecho de hacer saber al demandado las pretensiones del demandante". (11:493)

Sobre las notificaciones personales, es pertinente hacer alusión a lo señalado en el artículo 991 del Código Judicial, el cual nos dice: Las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución del juez a aquellos a quienes deba ser notificada, por medio de una

diligencia en que se expresará en letras, el lugar, hora, día y año de la notificación, todo lo que firmarán, el notificado, o un testigo por él, si no pudiere o no quisiere firmar y el secretario, expresando éste, debajo de su firma, su cargo, En todo caso de notificación se dará copia de la resolución que se notifique.

No cabe la menor duda, que la queja constituye el hecho esencial de iniciación de la fase expositiva y como tal, debe acopiar todas las condiciones formales exigidas por la Ley, para que pueda ser tramitada o recibida por el superior educativo o director de escuela.

Técnicamente la admisión de la queja consiste en el acto jurídico mediante el cual, el juzgador administrativo educativo, después de haber analizado todas las razones de forma y de fondo exigidos por la ley, procede a admitir y ordenar el traslado al demandado para que tome parte en el proceso, mediante una providencia. Una vez admitida la demanda por el despacho administrativo, se da inicio a la relación procesal.

Desde que la queja es admitida por el Órgano Competente, mediante la resolución judicial pertinente, de inmediato se da inicio a la tramitación del proceso, ordenándose el traslado de la queja al denunciado.

4. EVACUACIÓN DE TODAS LAS DILIGENCIAS PROCEDIMENTALES NECESARIAS A FIN DE BUSCAR LA VERDAD FÁCTICA DEL CASO

Es imprescindible que el agente investigador que en este caso es el director educativo agote las diligencias relevantes de forma que se cristalice el principio constitucional de que el objeto del proceso que en el caso que nos ocupa sería el disciplinario administrativo en el Ministerio de Educación. Y el mismo consiste en el reconocimiento de los derechos sustantivos consignados en la ley substancial o material, que aparecen en la Ley Orgánica de Educación.

El cargo que hace el quejoso a nombre propio o nombre de su representado (abogado o apoderado judicial) debe de ser preciso y conciso en lo que se pide, contra quien se dirige, los hechos u omisiones fundamentales de la acción, incluso, decir quien es el autor del acto; las condiciones personales del denunciado y cuáles son a su juicio las consecuencias que este acontecimiento contrario a derecho a traído contra el Sistema Educativo (perjuicios) y el entorno social donde se desenvuelve el docente y el perjudicado, lo cual es de relevancia jurídica.

Entre las principales diligencias que se deben realizar para encontrar la certeza positiva de un hecho, encontramos; los elementos de prueba, el órgano de prueba, el objeto de la prueba y propiamente el medio de prueba; que son condiciones de forzoso cumplimiento en la teoría general de la prueba.

Entre las pruebas que son lícitas en nuestro sistema jurídico podemos enumerar las siguientes: los documentos, la confesión, el juramento, la declaración de testigos, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos y cualquier otro medio racional que sirva a la formación de la convicción del director educativo, siempre que no estén expresamente prohibidos por la Ley, ni violen los derechos humanos, ni sean contrarias a la moral o al orden público. Puede asimismo emplearse calcos, reproducciones y fotografías de objetos, documentos y lugares.

Es permitido, para establecer si un hecho puede o no realizarse de determinado modo, proceder a la reconstrucción del mismo. Si el director de educación lo considera necesario, puede procederse a su registro en forma fotográfica o electromagnética.

En caso de que así conviniere a la prueba, puede también disponerse la obtención de radiografías, radioscopias, análisis hematológicos, bacteriológicos y la práctica de cualquier otro procedimiento de comprobación científica.

4.1. Citaciones

Las notificaciones deberán realizarse en forma personal, y la administración debe realizar las gestiones tendientes a que se cumpla con dicha forma de notificación.

En el evento de que la autoridad administrativa no haya podido realizar la notificación en forma personal, se procederá a efectuarla por edicto (ver arts. 29, 30, 31 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946).

Con relación a la notificación por edicto debemos expresar lo siguiente: el edicto contendrá la expresión del proceso en que ha de hacerse la notificación y la fecha y la parte resolutive de la providencia, auto o sentencia que deba notificarse. Será fijado al día siguiente de dictada la resolución por el funcionario administrativo competente en el Ramo Educativo y su fijación durará cinco días. Este edicto se agregará al expediente con expresión del día y hora de su fijación y desfijación. Desde la fecha y hora de la desfijación, se extenderá hecha la notificación.

La institución de la citación editorial tiene un sentido fructífero en la Administración Pública al instruir un expediente disciplinario en el ramo educativo, ya que agiliza los expedientes, tomando como sustento el principio de economía procesal.

En realidad, citación, es el acto jurídico de avisarle al demandado o denunciado que contra él pesa una queja en su contra y que por lo tanto tenga noticia de eso para que pueda asumir su propia defensa o buscar un abogado, todo en aras de un recto ejercicio de justicia administrativa en el ramo educativo.

Como forma de organización de despacho, los edictos llevarán una numeración continua y con copia de cada uno de ellos se formará un cuaderno que se conservará en Secretaría del despacho instructor.

Las personas que deben declarar como testigos, serán citadas por el secretario del agente instructor administrativo en el Ramo Educativo, por medio de una boleta en que se expresará el día, la hora y el local en que deben presentarse y el objeto de la citación.

Si el testigo se negara a firmar, el portador de la boleta llamará un testigo, cuya declaración por escrito unida al informe del secretario, será suficiente prueba de la citación. En el caso de que la persona que se cita no supiere o no pudiese firmar, se permitirá que lo haga a su ruego el testigo que aquélla lleve. Al testigo se le entregará copia de la boleta.

4.2. Práctica de pruebas

Es evidente que la evacuación del material probatorio aportado por las partes en el proceso disciplinario es de fundamental importancia, ya que de ello depende el imperativo deber de resolver conforme al derecho y a la justicia.

La prueba significa para una parte, lo que el agua es para la vida humana, es decir un medio que los romanos llamaban divino, o sea que de ésta depende el real esclarecimiento de la verdad, fin supremo del derecho.

El resultado final del juicio, por así decirlo al proceso disciplinario gira alrededor de la prueba, ya que ella le permite convicción al director de educación para emitir una decisión justa, honesta, imparcial y apegada al derecho.

Por ello, pienso que las pruebas son la columna vertebral del proceso disciplinario, tomando como norte el principio de presunción de inocencia, aunque en la Ley Orgánica de Educación este principio se ve menoscabado en su artículo 132, ya que existe como una especie de presunción de culpabilidad en contra del docente o administrativo en el ramo

educativo, criterio que debe abandonarse, dada las nuevas corrientes modernas del Derecho Procesal Administrativo en atención a la sana crítica.

A la postre, son las pruebas las que permiten probar o desvirtuar un hecho denunciado y resolver adecuadamente un caso disciplinario, para beneficio del bien común y del usuario del Sistema Educativo.

La prueba es el medio que da certeza negativa o positiva acerca de una suposición hecha por un individuo; es decir corrobora o desecha una hipótesis que afirma un quejoso.

4.3. Testimonios

Es un medio de prueba que es admisible en todos los casos en que no se halle expresamente prohibido por la Ley, aquí pensamos que el legislador se refiere a que la persona que va a declarar tiene que ser hábil y cumplir con ciertos requisitos que posteriormente analizaré, como por ejemplo no mostrar interés en el proceso.

Ciertamente que el testimonio es una de las pruebas más antiguas que se tiene, e incluso la principal en el Derecho Romano y en el período de la Santa Inquisición, por el hecho de que es la forma normal o natural de expresar las ideas y conversación o sea la correspondencia oral de algo que se desea manifestar.

En realidad, para que un testigo exponga sobre un hecho, es menester que haya presenciado personalmente el acontecimiento o lo haya oído, para luego narrar en forma verbal y plasmarlo en una declaración jurada o no jurada el testigo al percibir, debe (imperativo) narrar la verdad, so pena de ser sancionados, por falso testimonio.

En efecto, el testimonio es un acto procesal de voluntad que expone el que estuvo presente, que vio, que confía y da fe de un acto y tal manifestación o declaración puede ser verbal o a través de una narración que tuvo por percepción sus sentidos, o sea que una persona natural hace ante el director de educación, narrando hechos, acontecimientos, sucesos, contingencias que se le pregunta; o sea que siempre debe contestar a preguntas que le haga el funcionario instructor, salvo que las preguntas sean prohibidas, por ser capciosas, sugestivas, inconducentes o impertinentes, lo que se reduce a que son improcedentes, y el propósito del testimonio es obviamente el descubrimiento de la verdad real.

Entre las principales clases de testigos, los hay directos y de referencias, etc. y esto nos obliga brevemente a desarrollar lo que para nosotros a nos interesa, veamos:

EL DIRECTO: Es el individuo que vio personalmente y comprendió lo que pasó o puede narrarlo objetivamente, o sea que su presencia en el acontecimiento es elemento determinante en su deposición, lo cual si no se le comprueba que tiene interés en faltar a la verdad, es un testimonio de gran valor procesal.

EL DE REFERENCIA: Es el testigo que depone sobre algún hecho oído a otros; es decir que conoce el acto, pero por conversación con otras personas, o sea que tuvo como medio informativo de su declaración las referencias que le han hecho otros individuos; y según mi criterio utilizando la sana crítica, no tiene fuerza la declaración de ese testigo; a menos cuando tal declaración recae sobre un hecho muy antiguo o cuando se trate de probar la fama pública o entrelazado con otras pruebas, para luego apreciarlas en conjunto (en forma conjunta o sistemática con otras pruebas).

Es importante destacar, que no tiene ningún valor jurídico en materia educativa, cuando el testigo se contradiga notablemente (notoriamente) en una o más declaraciones, o sea

en cuanto al modo, lugar, tiempo y demás circunstancias del acontecimiento o cuando deponga o exponga sobre una acción notoriamente falsa (inverosímil). (Testigos Contradictorios)

Se colige también, que el testigo que declare por cohecho o seducción, tampoco tiene efecto jurídico y carece de valor probatorio en la materia que nos ocupa.

En algunos casos excepcionales, la Ley procesal, admite las declaraciones de testigos que afirmen un hecho formado por inferencia (Discurso concluyente de una proposición de otra u otras), pero en este preciso caso se debe expresar los fundamentos de ésta, es decir las razones, las motivaciones, los motivos (subjetivo), para así darle o no valor probatorio, de acuerdo con el sistema de la sana crítica.

Destacamos que el testimonio es un acto eminente procesal personal, de conocimiento y constituye un medio de prueba, aunque en la actualidad desprestigiado, pero aún válido; ya que el objeto o finalidad es formar la convicción del director de educación que instruye un proceso administrativo de carácter disciplinario. La noción anterior, no es obstáculo, para manifestar que en Leyes sustantivas (Ley 47 de 1946), también aparece regulado aunque en forma mínima como medio de prueba (testimonios), por ende es un conducto digno de crédito (Art. 129).

Para iluminar prácticamente este tema, nos permitimos transcribir un modelo de declaración de testigos:

DECLARACIÓN DE TESTIGO

Declaración rendida por _____.

En la Ciudad de Santiago, siendo las _____ del día _____ de _____; previa cita, compareció al Despacho de _____, el señor _____, con el fin de rendir una declaración que de él se necesita dentro de la queja presentada por _____ funcionario de _____, contra _____, funcionario de _____.

Preguntado sobre la identidad de su persona, dijo llamarse como queda escrito, (Generales).

Seguidamente se le interroga así preguntando: Diga el compareciente si conoce o no a los señores _____ (querellante) y _____ (acusado); y en caso cierto, si es familia, amigo o enemigo de alguno de los dos (2). Contestó:...

Preguntado: Diga el declarante dónde labora, que cargo desempeña, y desde que fecha. Contestó:...

Preguntado: Diga el compareciente donde se encontraba el día _____ como a las _____ y de que se ocupaba. Preguntado: Diga el declarante si para la fecha y hora antes mencionada ocurrió algún incidente en el cual tomaran parte los señores (quejoso y acusado) y en caso afirmativo, explique. Contestó:...

Preguntado: Diga el declarante si tiene algo más que agregar; contestó...

No siendo otro el motivo de la presente diligencia, se dio por terminada la misma, y por leída que fue, se encontró correcta, por lo que para constancia se firma, por los que en ella hemos intervenido.

EL DIRECTOR, _____

EL DECLARANTE, _____

EL TESTIGO, _____

4.4. Periciales

Es un medio probatorio nuevo (siglo XVI), que se obtiene de técnicos especializados con idoneidad en la materia, la cual se funda en conocimientos científicos especiales, artísticos que resultan útiles para el descubrimiento o dar convicción al director de educación o sea que suple la falta de experiencia común o la formación específica del funcionario que instruye el expediente administrativo y es imprescindible en casos como violación carnal, dependencia de drogas lícitas o ilícitas, etc., demencia, alteración mental o perturbaciones psicológicas graves, sustancias alucinógenas u otros elementos que perturben la conciencia humana.

La categoría lógica del peritaje es que el perito asesora al director de la educación en la instrucción de un proceso disciplinario; para el mejor esclarecimiento del hecho disputado o de algún acontecimiento de gran influencia en el proceso administrativo que haga imprescindible y conveniente el conocimiento científico, artístico o práctico del personaje llamado perito; ejemplo de lo anterior es que el abogado es un perito en materia legal; dependiendo de la especialidad, etc., el perito ayuda al director educativo para que concluya con certeza positiva en la apreciación de los asuntos que se han vuelto contenciosos administrativos en el ramo educativo, dado el aspecto del conflicto y el avance de la sociedad industrial y tecnológica (globalización de la economía); y de la educación con calidad total.

La regla de derecho o de oro, es que si el director de educación, tiene conocimientos normales de un hecho, estimó que no es viable la prueba de peritos; pero si el director de educación no conoce, sólo se imagina (subjetivamente), es necesario el peritaje y puede el perito intervenir en la fase de conocimiento (peritaje deduandi), o sea durante las etapas procesales donde el instructor del proceso educativo disciplinario adquiere por conocimiento propio los acontecimientos del proceso, sino también en la etapa perceptiva, o conocida como

peritaje perpendi, es decir las etapas de procedimientos donde el director administrativo percibe y comprende a través de los datos recibidos por sus sentidos o por entendimiento o estudio profuso de su profesión.

Debemos advertir que el peritaje es procedente, ya que la tendencia moderna es reforzar los poderes del director administrativo, a fin de que el perito sea de verdad un auxiliar en la investigación material del hecho (pero que se practique utilizando el principio contradictorio), o sea con participación de todas las partes que intervinieron en el proceso administrativo disciplinario educativo.

La finalidad o aspecto teleológico de peritaje es lograr el convencimiento del director administrativo sobre la real existencia o no existencia de un hecho, o acontecimiento que alguien reclama.

El perito no tiene una relación jurídica con el proceso disciplinario administrativo, sino que es llamado por el Director Educativo (relación extraprocesal), a fin de verificar las afirmaciones de las partes.

Todo lo anterior, nos hace concluir que es un medio de prueba que asesora, auxilia al director administrativo al instruir un proceso disciplinario educativo, ya que el perito emite juicios de valor que pueden ser de diversa naturaleza, pero antes debe estudiar los hechos y su conclusión debe basarse en consideración a los principios científicos en que se funde, la relación con el material de hecho, la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica, la competencia de los peritos, la uniformidad o disconformidad de sus opiniones y demás pruebas que consten en el proceso.

Puede el director administrativo educacional ordenar que se repita o amplíe la prueba y que los peritos rindan los informes adicionales que el director administrativo educacional le

solicite. También puede el director administrativo educacional ordenar peritajes de oficio, para comprobar hechos que escapan a su experiencia común, y en estos casos debe, formular el cuestionario que tiene que ser absuelto por el perito.

Es determinante, que los peritos deben tener el título o certificado de idoneidad en la profesión, arte o actividad técnica especializada a que pertenezcan las cuestiones sobre las cuales deban dictaminar; y esta idoneidad debe ser conocida formalmente por el investigador educacional.

Si bien es cierto, el peritaje es importante en el esclarecimiento de la verdad material, no obstante, tales dictámenes periciales, no son vinculantes para el director administrativo que instruye un Procedimiento Administrativo disciplinario; es decir que puede FALLAR o decidir el asunto educativo no dándole valor al dictamen pericial; pero tiene que motivar el porqué no le da valor, el porqué se aparta de la apreciación del perito; atendiendo al sentido común, la lógica, la filosofía, la psicología, la sociología, la experiencia (sana crítica) o apoyarse en otro peritaje.

4.5. Documentos

En lo que se refiere a la prueba de documentos, hay que tener bien claro que ésta es la cosa en que por escrito se certifica (título) una manifestación de voluntad, ideas, conocimientos o lo que el pensamiento humano dicte, ya sea a petición o por sí solo, lo que se desea consignar en un escrito.

Así, para probar una circunstancia o hecho, se impresa en escritura, un informe sustancial para ayudar a decidir el proceso disciplinario en el Ministerio de Educación mediante la expresión del intelecto humano (pensamiento) y tal prueba puede ser pública o privada.

En sentido amplio, existen documentos, conocidos en el derecho comercial, como títulos valores (Ley de documentos negociables; Ley N°52 de 1917), que expresan su contenido, en forma objetiva y subjetiva siempre y cuando estén debidamente firmados por las partes que han intervenido en su formación, lo cual prestan mérito ejecutivo, si han sido protocolizados en notaría o reconocido el contenido y firma del mismo ante juez competente.

Ciertamente, que los documentos tienen que tener crédito legal, es decir que tal escritura corrobore o desvirtúe una acción, relevante para derecho y favoreciendo o incriminando a un docente o administrativo en el ramo educativo.

Es claro, que constituyen pruebas documentales, las actas del proceso administrativo, que de allí nacen convicciones importantes para el instructor educativo; e incluso echan por tierra el principio de presunción de culpabilidad que la Ley 47 de 1946 dispone contraria a las nuevas tendencias del Derecho Procesal Administrativo (Art. 132 de la Ley Orgánica).

Con respecto a esta prueba, vemos que la doctrina y el derecho positivo panameño, expone que la misma debe contener elementos comunes para que tenga validez jurídica; así vemos un aspecto subjetivo que se refiere a la persona que ha tenido ingerencia directa en la producción del documento; el aspecto formal que tiene que ver con los elementos o requisitos legales que debe tener esta prueba; y por último el requisito objetivo, que es lo relativo al verdadero objeto de la probanza documental.

Para mayor información procesal, podemos decir que el documento es un medio de prueba, sea procesal o extrajuicio, claro está cumpliendo las ritualidades procesales; ya que se encuentra compuesto por una cosa u objeto (declaración de voluntad), y nace con el Sistema Inquisitivo, donde todo debía estar por escrito.

4.5.1. Documentos Públicos

Es aquel documento que es otorgado por los funcionarios que ejercen un cargo por autoridad pública, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones; y, tienen el carácter de documentos públicos; las escrituras públicas; los certificados expedidos por los funcionarios públicos, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, incluyendo actas, constancias, planos, cuadros, fotografías, catastros y registros; las constancias de las actuaciones de las entidades públicas, judiciales y administrativas; los certificados que expidan los directores de oficinas públicas sobre existencia o estado de actuaciones o procesos conforme a lo que regule la Ley; y, los demás actos a los cuales la Ley les reconozca el carácter de tal.

Por consiguiente, es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo haya firmado, elaborado u ordenado. El documento público se presume auténtico (*iure dantum*), mientras no se pruebe lo contrario, mediante tacha de falsedad, pero éstos sólo pueden impugnarse dentro del término del traslado del escrito en que hubieren sido presentados, de no ser así; mantienen todo su valor jurídico probatorio. La tacha de documentos se ventila como un incidente, así la parte contra la cual se hubiere presentado en proceso un documento, puede tacharlo de falso para el efecto de que se desestime en el fallo.

4.5.2. Privados

Este es el documento que no reúne los requisitos para ser documento público, o sea que le hacen falta ciertos requisitos para que tenga eficacia jurídica y para que el documento privado sea auténtico, se requiere que cumpla con lo siguiente: si ha sido reconocido ante el director de educación o notario, o si judicialmente se tiene por reconocido; si fue inscrito en un

registro público por quien lo firmó; si habiéndose aportado al proceso, no hubiere sido tachado u objetado en los términos de Ley; si se declaró auténtico en resolución judicial dictada en un proceso anterior, con audiencia de la parte contra la cual se opone en el nuevo proceso, y; si ha sido remitido o transmitido por conducto de una oficina estatal o municipal que exija, en su reglamento, la identificación previa del remitente o girador.

Los documentos privados deben presentarse en sus originales para que tengan valor jurídico, pero tendrán el mismo valor las copias de tales documentos en los casos siguientes; cuando la parte contra quien se presente la copia la reconozca expresa o tácitamente, como genuina; cuando la copia haya sido compulsada y certificada por el Notario que protocolizó el documento a solicitud de quien lo firmó o por cualquier otro funcionario público cuando estuviere en su despacho; cuando se presente en copia fotostática o reproducida por cualquier otro medio técnico, siempre que sea autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original; cuando el original no se encuentre en poder del interesado. En este caso será necesario, para que tenga valor probatorio, que la autenticidad haya sido certificada por el funcionario público correspondiente, o que haya sido reconocida expresa o tácitamente por la parte contraria o que se demuestre por cotejo; y, cuando se trate de copias provenientes de archivos particulares que utilizan el sistema de microfilmación, debidamente autenticadas por un Notario Público.

Naturalmente que el valor de un documento está dado en función a si cumple o no los presupuestos procesales administrativos, para gozar de credibilidad y de gran ayuda para el funcionario que investiga una falta educativa que se le achaca a un docente o administrativo en el ramo educativo, pero teniendo siempre como norte el principio de originalidad, ya que existen hechos que preferiblemente pueden comprobarse con la prueba documental (seducción,

lesiones físicas o psicológicas, violación, incesto estupro, etc.) ó por medios escritos preestablecidos por las leyes sustantivas.

4.5.3. Informes

El director de educación que instruye un proceso administrativo de carácter disciplinario puede él o a solicitud de parte, pedir de oficio a cualquier oficina pública, entidad estatal o descentralizada o a cualquier banco, empresa aseguradora o de utilidad pública, cualquiera de los siguientes documentos que estime procedente incorporar al proceso para verificar las afirmaciones de las partes:

1. Certificados, copias, atestados, dictámenes, investigaciones, informativos o actos de cualquier naturaleza; y,
2. Informaciones, relaciones o exposiciones referentes a hechos, incidentes o sucesos respecto a los cuales tengan conocimiento, aún cuando no se encuentren en constancias escritas.

Recibido el informe, el director educativo, de oficio a solicitud de parte, podrá disponer que el funcionario o entidad que lo haya emitido esclarezca o amplíe cualquier punto, siempre que lo estime necesario.

El director educativo podrá asimismo solicitar, de oficio o petición de parte, informes técnicos o científicos a los profesionales o técnicos oficiales o de la Universidad de Panamá y en general a las entidades y oficinas públicas que dispongan de personal especializado, sobre hechos y circunstancias de interés para el proceso. Tales informes deberán ser motivados; el director educativo apreciará estos informes según las reglas de la sana crítica. (experiencia, lógica, razón, sentido común).

En caso de que se requiera la práctica de estudios o exámenes especiales, deberá acudir, de preferencia, a entidades estatales. Se podrá acudir igualmente a empresas privadas, para esos efectos, siempre que haya un acuerdo respecto a la remuneración.

Como es sabido, el informe es una respuesta que brinda una oficina pública o privada a la autoridad administrativa educativa que instruye un proceso administrativo de carácter disciplinario a un docente o administrativo del ramo educativo; específicamente sobre hechos, dictámenes, copias, certificados, incidentes, grupos, o actos de cualquier naturaleza inscritos en tales instituciones; es importante que no haya la más leve duda de la autenticidad de la persona que emite el informe.

4.5.4. Inspección Administrativa

Otro medio de prueba que tiene el director educativo de oficio o a petición de parte es practicar en el lugar de los hechos y para ello puede hacerse acompañar de testigos, peritos, con la finalidad de verificar las cosas, personas, o hechos contenciosos que se relacionen íntimamente con el litigio, obviamente acompañado de su secretario.

Es la comúnmente llamada observatoria inmediata administrativa, aquí el agente investigador administrativo educativo percibe directamente (inmediación) con sus propios sentidos lo que se investiga, pero es importante que deje constancia escrita y firmada por los participantes de lo observado.

Naturalmente que la inspección ocular es muy veraz y que permite descubrir a los verdaderos culpables o disponer que no hay lugar para proceder a dictar el pliego de cargos.

Aquí el director administrativo comprueba con sus sentidos lo que verdaderamente sucedió, en lugares o en la persona del ofendido y permite una mejor decisión final del asunto.

Las legislaciones modernas en vez de hablar de inspección ocular, se refieren a inspección judicial, que aplicado al tema que nos ocupa, sería inspección administrativa del funcionario de Educación que investiga el cargo; y puede ser en el mismo despacho administrativo o fuera de él, inspeccionando lugares, casas, personas o circunstancias especiales; aunque comparto el criterio del Código Civil que habla de inspección personal del juez, porque es al instructor que investiga el caso, quien se percata que es lo que pasa y se activen los principios de economía procesal, concentración e inmediación.

Cuando se decrete la inspección, el director educativo señalará la fecha y hora para la práctica y dispondrá cuanto estime necesario para que se cumpla con la mayor eficacia.

El director educativo nombrará dos testigos con quienes debe asociarse en la diligencia, si no hubiere necesidad de peritos; pero cuando el caso requiera conocimientos especiales, artísticos, prácticos o científicos, se nombrarán peritos debiendo notificarse previamente a las partes y demás interesados.

Colocado el director educativo en el sitio en donde va a practicarse la inspección, con asistencia de su secretario y de los testigos o peritos del caso, oirá a los interesados y hará que los peritos reconozcan la cosa y que den su dictamen fundado o les señalará día y hora para tal efecto, si así lo solicitaren.

La inspección que se hubiese iniciado en hora hábil puede continuarse en hora inhábil si el director educativo así lo determinare o puede practicarse en día y hora inhábil si hubiese acuerdo de las partes.

Las partes que concurran a la diligencia podrán hacer verbalmente las observaciones que estimen oportunas las cuales se insertarán en el acta, para constancia procesal.

De lo ocurrido en la inspección se extenderá una diligencia que firmarán los que concurrieren, la que formará una prueba más o menos completa, según la naturaleza de su contenido y la clase de afirmaciones que hagan los peritos o testigos que han intervenido en la diligencia, apreciándose de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

4.6. Confesión

De acuerdo con lo dispuesto en el derecho antiguo, la confesión era la reina de las pruebas, e incluso se dice que a confesión de parte, relevo de pruebas; o sea que ya no era necesario seguir indagando, porque todo estaba aclarado y probado.

Entre tanto, este medio de prueba es desvirtuado por todas las arbitrariedades que en su nombre se hicieron, como tortura, utilización de drogas o hipnotismo para conseguir confesión, lo que es contrario a la dignidad humana y a los derechos humanos.

Empero, puede suceder que un quejoso presente su acción ante el órgano administrativo encargado de investigar un asunto disciplinario en el ramo educativo y el denunciado, sin más, ni menos, confiesa, esto hay que verlo con mucho cuidado, ya que como puede ser verdad, puede ser mentira para encubrir a un ser querido o un familiar.

De ahí que para valorar en su justa medida la confesión, hay que apreciarla en conjunto con las demás pruebas que hay en el expediente administrativo disciplinario educativo.

Si los argumentos o evidencias son muy pocos en el expediente, hay que investigar, con todos los medios de pruebas mencionados anteriormente, para luego valorar la confesión y tomar una decisión administrativa final.

La confesión que hace la parte libre y deliberadamente ante el director de Educación que instruye un proceso administrativo disciplinario, antes o después de iniciado el mismo, en contestación a una demanda o en cualquier otro acto procesal, se llama judicial y es extrajudicial la que realiza fuera del proceso, pero reuniendo formalidades procesales.

La confesión debe ser tomada en cuenta en su integridad, con las modificaciones y aclaraciones concernientes al hecho confesado, excepto cuando exista prueba que la desvirtúe.

Dentro del sistema probatorio, la confesión debe ser hecha por persona capaz y tal declaración es indivisible, ya que afecta a todos a través del principio de la **comunidad de la prueba**.

Existen excepciones en la confesión que son los menores de edad, los sujetos a tutela o curatela o los enfermos mentales; y por ello necesitan la asistencia de sus representantes legales.

5. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS INCORPORADAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

5.1. Determinación de la existencia o no de mérito

No hay duda de que en el proceso administrativo disciplinario en el ramo educativo, el funcionario que investigare un cargo contra un docente o administrativo, debe proceder con mucha discreción en forma privada y no comentará a nadie (particulares ni subalternos), como van las investigaciones, ni mucho menos al público el resultado de las mismas; y los funcionarios públicos del ramo educativo que coadyuvan en las instrucciones educativas como auxiliares o secretarios titulares o ad-hoc, que son imprescindibles, serán informados

únicamente lo necesario para el objeto de la investigación; respetándose el principio de reserva del proceso, pero no para las partes involucradas, no para los abogados en ejercicio; ya que la posibilidad de enterarse es vital en un Estado de Derecho, activándose así el acceso a la justicia (art. 490 del Código Judicial).

Conviene anotar, que del verdadero análisis de todos los medios de pruebas antes mencionados y del cumplimiento estricto del debido proceso, que consagra nuestra Constitución Nacional en el Artículo 32 con el conjunto que resulta de ese examen probatorio y por confrontadas todas las tesis jurídicas de las partes en conflicto; por un lado el afectado, el educando, el educador o administrativo y el propio Estado (Ministerio de Educación) es el que debe disponer la apertura de existencia o mérito, para dictar el pliego de cargos contra el sospechoso (denunciado) o la decisión final que posteriormente explicaremos.

Ante todo, es interesante explicar que el **Pliego de Cargos**, es un llamamiento a juicio en la vía penal, es decir, la resolución administrativa o acto administrativo que dispone la autoridad competente administrativa después de analizadas, evaluadas las pruebas, resuelve que contra el denunciado hay indicios de responsabilidad que enuncia el Decreto N°618 de 1952 y resuelve cual (o cuales), es el cargo que se le hace a el educador o el administrativo que trabaja en el Ministerio de Educación; lo cual empieza técnicamente el proceso disciplinario en el ramo educativo.

a. Los Indicios

Un indicio es cierto hecho que indica la existencia de otro, y para que un hecho pueda considerarse como indicio deberá estar debidamente probado en el proceso administrativo disciplinario; puede el funcionario instructor del Ministerio de Educación deducir indicios de la

conducta procesal de las partes, y se apreciarán los indicios teniendo en cuenta su gravedad, concordancia y convergencia y las demás pruebas que obren en el proceso administrativo; claro está tomando el indicio de manera genérica. Por ejemplo, en el lugar de la violación carnal, se encontró una pluma o bolígrafo Cross y con respecto al denunciado declaran tres (3) testigos, que él usa bolígrafo Cross; aunque muchas otras personas pueden usar esos bolígrafos; y eso es un indicio de presencia en el lugar de los hechos del acusado.

Podemos observar indicios, por ejemplo, si en un camino de tierra (en el campo) que está totalmente mojado, es indicio que llovió horas antes.

Los indicios tienen más o menos valor, según sea mayor o menor la relación que exista entre los aspectos o acontecimientos que los constituyen y los que se trata de establecer; y el director educativo que investiga debe apreciar en estos casos, los indicios en conjunto, con arreglo a las reglas de la sana crítica (razón, experiencia, sentido común, lógica, psicología, sociología, conducta anterior del sospechoso), y si los indicios son contundentes y convergentes, son suficientes para vincular al sospechoso a la falta, aunque los indicios pueden ser desvirtuados en las etapas posteriores del proceso administrativo educativo por el propio inculpado.

5.2. Elaboración del pliego de cargos

En términos generales, la elaboración del pliego de cargos, es una decisión que tiene su principal motivación en las pruebas, es imprescindible que el director educativo esté plenamente convencido certeramente de que hay indicios fuertes de culpabilidad contra el investigado, para suponer que es acreedor a una presunta sanción, y es entonces cuando se librá el pliego de cargos.

De modo tal, que luego que el director de educación encargado de investigar la conducta del educador o administrativo haya concluido la instrucción administrativa previa y tenga certeza positiva del cargo y que la investigación está completa, (cualquier medio probatorio que ofrezca motivos de credibilidad) ó indicio de culpabilidad contra el acusado se procederá a dictar el pliego de cargos. O sea se necesitan pruebas claras o indicios graves.

El pliego de cargos, consta de dos (2) partes a saber:

a. Motiva

Que consiste en una narración sucinta y fiel de los hechos que hubieren dado lugar a la instrucción administrativa, con indicación de la noticia formal o el modo de como llegó al conocimiento del instructor el acontecimiento contrario a la Ley Orgánica de Educación.

Debe señalarse el nombre completo del investigado, los apodos, sobrenombres, y esto sirve para identificar plenamente al querellado, con lo que será conocido en el proceso administrativo disciplinario; e incluso otros datos generales y legales que permitan su claro reconocimiento.

Otro de los aspectos esenciales y básicos en el sentido procesal es el análisis de las pruebas que demuestran el pliego de cargos y aquellos en donde se funda la vinculación del investigado con el acontecimiento ó acción; así como la competencia fáctica del director de educación que instruye el proceso administrativo disciplinario en el ramo educativo.

b. Parte Resolutoria

Todo parece indicar, y así debe entenderse, que el director administrativo educativo, debe en un espacio amplio decir que:

RESUELVE:

"Que hay mérito suficiente para promover el pliego de cargo (se incluye el cargo o cargos), contra el educador o administrativo del ramo educativo".

En la propia resolución administrativa, debe disponerse que se le da traslado al afectado del pliego de cargo o cargos por el término de ocho (8) días, para que el denunciado se defienda o haga sus descargos (Art. 131 de la Ley 47 del 1946).

Al final debe indicar el FUNDAMENTO DE DERECHO como fuente jurídica que sustenta la decisión administrativa, y las correspondientes firmas del director administrativo y la secretaria; más las notificaciones de rigor; y para mayor sustentación exponemos un modelo del mismo.

RESOLUCIÓN DE PLIEGO DE CARGOS

Dirección Provincial de Educación de Veraguas. Santiago, __ de _____ de 19__.

Como de la investigación se desprende que hay indicios de culpabilidad que hacen acreedor al acusado de una sanción, en vista de las pruebas hasta ahora practicadas; pásese al subalterno el pliego de cargos, para que en el término de ocho (8) días, lo conteste y en el mismo aduzca las pruebas de que intente valerse para su defensa.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA,

5.3. Notificación del pliego de cargos

a. Aplicabilidad

No cabe duda que es aplicable al proceso administrativo, la teoría general del proceso, que conceptúa que traslado, es comunicación escrita, y la misma debe hacerse a la parte contra quien se demanda ó la que tiene que defenderse y que prácticamente litiga en un proceso para que alegue o excepcione.

Aquí se pone en conocimiento formalmente el pliego de cargos al denunciado, por el cual se le da a conocer la resolución administrativa y debe notificarse poniendo hora, día y año, en un sello que para tales efectos lleve el despacho administrativo; y abajo de la firma del denunciado debe aparecer la media firma del secretario y debe darse una copia al interesado para su análisis correspondiente, si éste lo solicite.

Nos parece, salvo mejor criterio, que la resolución administrativamente que dispone la apertura o pliego de cargos, no es un acto administrativo puro, sino más bien una providencia interlocutoria, que indica que existe mérito para llamar a responder administrativa al acusado, conservando éste todos los derechos fundamentales que la Constitución Nacional señala, por lo tanto puede en las etapas siguientes desvirtuarlos.

Por consiguiente, ante todo es nuestro sentir que debe haber un análisis exhaustivo de las constancias procesales para anunciar el cargo administrativo y que la conducta del docente o administrativo se subsuma en una de las faltas administrativas que dispone el Decreto 539 de 1951, que lo restablece, o sea el Decreto N°618 de 1952, a través de una valoración probatoria que produzcan convicción en el administrador educativo para decidir que hay lugar para un pliego de cargos.

El término de ocho días a mi juicio son hábiles, es decir sin contar los sábados y domingos o días feriados o de duelo nacional.

En el mismo acto donde se admite el pliego de cargos, se debe señalar dicho término que comenzará a correr a partir de la ejecutoria de la resolución administrativa; en un término antes mencionado, puede presentar todo tipo de medios de pruebas lícitos en apoyo de su pretensión a fin de defenderse y desvirtuar los cargos; los medios de pruebas son los antes consignados y que fueron explicados (Ejemplos: testimonios, declaración de parte, documentos, inspección ocular, periciales, reconocimiento de personas y cosas, reconstrucción de los hechos, careos, inspección judicial, informes, etc.)

Antes, para llegar al pliego o desestimar, y después del pliego de cargos para descargar o probar, debe el investigador educativo admitir las pruebas conducentes, rechazando las impertinentes y ordenar practicar las procedentes, todo esto debe ser a través de resoluciones administrativas con el correspondiente traslado de pruebas y notificaciones, a fin de activar el principio del contradictorio en la prueba; acogiéndonos en lo posible a los requisitos formales de la actividad probatoria en los que se refiere a la práctica de pruebas en el proceso general (término probatorio, la forma o modo de la prueba; y el lugar donde se recibe la prueba).

En forma genérica, representamos con una figura práctica de como se debe dictar la providencia admitiendo pruebas y la práctica de las mismas en el término pertinente, a continuación consignamos tal providencia:

MODELO DE PRÁCTICA DE PRUEBAS

Dirección Provincial de Educación de Veraguas. Santiago, ___ de _____ de 19__.

Por contestada la queja dentro del término legal, se admiten las pruebas aducidas por el acusado y se ordena la práctica de las mismas en el término de quince (15) días hábiles.

En cuanto a las testimoniales, se señalan las 9, 10 y 11 de la mañana, respectivamente, del día _____, para la recepción de los testimonios de _____, _____ y _____, residentes en _____, _____, _____ localizables en tal lugar.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA,

b. Personal:

Las resoluciones administrativas relativas a un negocio administrativo en que individualmente se ordena el pliego de cargos debe notificarse personalmente, lo cual indica que es una obligación del despacho administrativo que instruye el proceso disciplinario, bajo pena de nulidad, si no se notifica así.

El juzgador administrativo como prefiero llamarlo, debe proceder a utilizar todos los medios a su alcance para notificar personalmente al presunto responsable de la falta administrativa, utilizando las llamadas telefónicas, si es posible, las citaciones a través de notas, circulares, mensajes radiales (a fin de que se presente al despacho administrativo), pueden aprovecharse las reuniones que se hacen en la dirección educativa, día de pagos, notas a través del supervisor, etc.

Otra forma de notificación y que se suple la personal, cuando ésta es imposible hacerla, es el edicto en puerta que puede utilizarse, si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en la oficina, habitación o lugar designado por ella en horas hábiles, en dos (2) días distintos, el portero del director educativo fijará en la puerta de dicha oficina o habitación el edicto relativo a la resolución que debe notificarse y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el secretario, el portero y un testigo que la haya presenciado. Dos días después de tal fijación queda hecha la notificación y ella surte efectos como si hubiere sido hecha personalmente. Los documentos que fueren preciso entregar en el acto de la notificación serán puestos en el correo el mismo día de la fijación del edicto, circunstancia que se hará constar con recibo de la respectiva administración de correos.

En todo caso en que la parte excuse una notificación personal manifiestamente, o no quiera o no sepa firmar, el secretario o el portero se acompañará de un testigo, quien firmará la diligencia, anotándose así en el expediente, con expresión de la fecha, lo que se tendrá por notificación personal para todos los efectos legales.

c. Edicto

Nuestro derecho positivo vigente, permite otra forma de notificación; y en este caso, pues, si no pudiese hacerse la notificación personal, que sería lo ideal, se fija un edicto documental en papel simple en lugar público del respectivo despacho administrativo del ramo educativo por el término de cinco (5) días, con inserción de la parte dispositiva o resolutive de la decisión.

Estimo, que debe publicarse un edicto emplazatorio en un diario de circulación Nacional por el término de tres (3) días y se insertará la constancia respectiva en el expediente administrativo.

El edicto del cual hablé anteriormente, debe expresar los recursos que por la vía gubernativa proceda y el término dentro del cual deben interponerse bajo la responsabilidad del director educativo que se hace en papel común en lugar público del despacho administrativo por el término de cinco (5) días, la cual se fijará en un lugar visible de la secretaria del director administrativo del ramo educativo y transcurrido el término de cinco (5) días, sin que el afectado concurra a notificarse, se entiende que se ha hecho la notificación personal.

6. RESPUESTA AL PLIEGO DE CARGOS Y LA DETERMINACIÓN O NO DE CAUSA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

Significa que el educador o administrativo en el ramo educativo, debe defenderse del cargo o cargos que le hace el Estado a través del Ministerio de Educación por intermedio del funcionario público competente educativo que instruye el caso disciplinario administrativo.

El descargo es técnicamente el derecho a contradicción; más, sin embargo, en el ramo educativo, existe una presunción de culpabilidad en contra del investigado, ya que a quien le

corresponde desvirtuar los cargos es al denunciado y en el moderno derecho procesal administrativo general es al que denuncia, quien le corresponde la carga de la prueba sea cual fuere el investigador; no obstante, en materia educativa acreditada por la administración los cargos, le incumbe al educador o administrativo del ramo educativo, desvirtuar los cargos y esa es una realidad que hasta ahora hay que aceptar.

Pareciera que tal como está consignada la Ley N° 47 del 1946, no existe apelación contra el pliego de cargos, aunque estimo que debiera proceder la apelación contra tal resolución administrativa, y no el amparo de garantías constitucionales, por ser una decisión interlocutoria; aunque en la práctica forense se acostumbra interponer amparos, dando como resultado el saneamiento que cobija el debido proceso.

Por lo tanto, es criterio uniforme por juristas que hay que neutralizar de inmediato y paralizar el proceso antes de que se dicte el pliego de cargos, ya que es muy posible que una vez que se abra causa administrativa (pliego de cargos); contra un educador o administrativo del ramo educativo, claro de manera genérica, es difícil y oneroso desvirtuarlo por la presunción de culpabilidad; ya que el investigado es el posible infractor de las disposiciones legales contenidas en el artículo segundo del Decreto N° 618 del 9 de abril de 1952; y de haber sanción, se debe posteriormente en la resolución final precisar específicamente cuál es la causal violada a que se hizo acreedor el educador; y como consecuencia la medida sancionatoria, tal como lo dispone los artículos 132 y 133 de la Ley 47 del 1946.

Si el educador o administrativo del ramo educativo, con todos los medios de pruebas a su alcance, logra desvirtuar los cargos, se entienden que no hay responsabilidad o culpabilidad; y se consigna expresamente la inocencia o la absolución del educador o administrativo en el ramo educativo.

6.1. Términos fatales

Destacamos que todo escrito para que sea válido y sea incorporado al proceso, tiene que presentarse dentro del término procesal correspondiente y éstos son perentorios e improrrogables para la materialización de los actos instrumentales.

Es importante ocuparse de los términos que es un arma de doble filo, ya que benefician o en cambio operan en contra de la parte que no hace uso del derecho procesal como límite de defensa.

Los términos señalados son ocho (8) días para la realización del descargo del acto procesal, conocido como pliego de cargos y los mismos como anteriormente manifestamos son perentorios e improrrogables; y dichos términos corren siempre y cuando el auto de pliego de cargos esté debidamente notificado y ejecutoriado.

Igualmente, con relación a los términos del cual nos habla el artículo 133 de la Ley 47 de 1946, que se refiere a la decisión final, también son perentorios e improrrogables, de forzoso cumplimiento, para el evento de querer impugnar la resolución administrativa.

Estimamos que debe notificarse personalmente el pliego de cargos y la decisión final, no obstante, si se han hecho al investigado todos los requerimientos y no se presenta al despacho, constando sendos informes secretariales que lo corroboran, puede notificársele por edicto emplazatorio (Ver artículos 30 y 31 de las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946). De igual manera se debe notificar a los apoderados judiciales si los hay.

Potencialmente, si las defensas o pruebas del educador o administrativo del Ramo Educativo son contundentes, es evidente que no procede la apertura de causa administrativa disciplinaria educativa, ya que se desestimó el cargo o cargos; hubo una oposición frontal a la

pretensión del Ministerio de Educación que no tiene la carga de la prueba, por medio del principio de culpabilidad del educador, situación procesal anormal, ya que la carga de la prueba le debe corresponder a quien se queja y el Ministerio de Educación, por el conocido principio de inocencia, tiene la obligación de buscar la verdad material o real.

Perseguimos que en el proceso educativo se activen plenamente los principios de oralidad, concentración, inmediación y contradictorio, antes de llegar al pliego de cargos, ya que tales principios en sentido estricto son los que sustentan una auténtica técnica jurídica, o sea, son los rectores de un debido proceso y por ende de un proceso justo.

Con relación a los ocho (8) días, corren a partir de la ejecutoria del auto que dispone el pliego de cargos; es decir, si me notifico el lunes, martes y miércoles, son de ejecutoria y los términos empiezan a correr a partir del jueves, viernes, lunes, martes, miércoles, jueves, viernes y lunes, respectivamente.

Puede suceder que el investigado no conteste por contumacia el pliego de cargos, se deduce que automáticamente queda en firme el auto administrativo educativo; y es llamado a responder el educador o administrativo del ramo educativo en causa administrativa disciplinaria; ya que tal aptitud es vista como un indicio pleno de culpabilidad en contra del denunciado; y se da plenamente la posibilidad de que el investigado se haga acreedor a la decisión de fondo que decide el caso, que generalmente es una sanción, como sería el caso contemplado en el artículo 134 de la Ley Orgánica de Educación vigente; entendemos que es una aceptación tácita del hecho, aunque la verdad está en las pruebas que de todas maneras deben verificarse y al no tenerlas el inculpaado procede sanción que regula el artículo ut supra.

7. DERECHO FUNDAMENTAL QUE TIENE TODO INVESTIGADO POR UNA PRESUNTA FALTA

Lo sustancial en este asunto, es la presunción de inocencia que creemos que recoge el artículo 135 de la mencionada Ley Educativa, el cual también nos habla de otras prerrogativas que tiene el investigado, y el cual se transcribe literalmente:

"Mientras el sujeto de la investigación no haya sido declarado culpable y se le hayan impuesto las penas del caso, gozará de todas las prerrogativas de su cargo, entre las cuales está incluida, naturalmente el apoyo moral de parte de sus superiores jerárquicos".

De la norma reproducida se infiere, que si existe la presunción de inocencia del investigado, ya que no se le puede obligar a renunciar, y debe seguir trabajando, (salvo las excepciones normales), ya que no hay decisión ejecutoriada que lo declare culpable, e incluso tiene derecho al apoyo moral-ético de parte de sus superiores, porque el educador o administrativo no es un objeto sin sentimientos, sino es un ser humano con emociones y con años de servicios al Estado que deben pesar en la aplicación de la sanción; y tiene que verse la conducta que ha sostenido el investigado dentro de la institución y las demás circunstancias que atenúen o agraven una medida punitiva

8. DECISIÓN DEL ASUNTO. (RESOLUCION ADMINISTRATIVA DE FONDO)

Los requisitos de una resolución administrativa es: fecha, encabezamiento (que despacho la dicta), parte motiva, que incluye: enunciación de pruebas, valoración y análisis de pruebas y parte resolutive, que es la sanción o la absolución propiamente tal, fundamento de derecho, recursos administrativos que proceden contra la misma, y tiempo para interponerlos.

Debe el funcionario administrativo que instruye el proceso disciplinario en el ramo educativo, examinar prolijamente las pruebas defensas, excepciones que presenten las partes para identificar el verdadero problema que tiene que resolver, y de allí plantearse las posibles soluciones jurídicas.

Aquí aparecen las pruebas que deben ser valoradas en conjunto por el director educativo tomando como norte la sana crítica, razonando dialécticamente, apoyándose en las pruebas lícitas y desestimando los medios probatorios que tienen interés en faltar a la verdad.

Obviamente, que después de la confrontación probatoria, va a salir a la luz una verdad, y es esa verdad la que subsiste por encima de las astucias de los abogados o partes.

Se recomienda que el juzgador educativo, haga el siguiente análisis; y que en las fojas donde sustenta su decisión exponga las pruebas del denunciante, pruebas del investigado y si los hay las pruebas que fueron incorporadas de oficio por el despacho instructor. Una vez tenga este resumen jurídico debe analizarlas una por una y después confrontarlas en conjunto de manera sistémica, sacando una conclusión y esa es la decisión final, que debe ser ajustada a derecho.

Si el docente o funcionario administrativo del Ramo Educativo, no puede desvirtuar los cargos, el superior o quien lo investiga procede a aplicar la sanción correspondiente de acuerdo con el artículo 137 de la Ley 47 de 1946 ó los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto número 618 de 1952, atendiendo a la naturaleza del caso en fiel cumplimiento a los requerimientos procesales que dispone el artículo 133 de la Ley 47 de 1946.

Mantiene la Ley Orgánica de Educación, la favorabilidad de términos para los maestros que presten servicios en zonas apartadas, a fin de que apelen e incluso de quince (15) días más para que aporten las pruebas que crean le favorezcan; esto es en base al principio de humanización del derecho.

Por consiguiente, si el educador o administrativo en el ramo educativo, que es condenado disciplinariamente no apela y evidentemente no hace uso de los términos que consagra la ley educativa, procede la ejecución o materialización de la pena específica de acuerdo con el hecho consignado en el pliego de cargo (principio de congruencia).

Debemos señalar, que la notificación de la resolución que decide el asunto debe ser personalmente; no obstante, si no se puede conseguir al interesado debe notificarse por edicto emplazatorio; claro está dejando un informe secretarial que de fe de los ingentes esfuerzos que se hicieron por parte del despacho investigador, para notificar personalmente al funcionario, tal como se dijo anteriormente.

La formalidad instrumental la examinamos desde el momento de notificarse el investigado de la decisión y vemos que puede apelar en el acto de su notificación; así como también puede dentro del término de 24 horas, regresar al despacho y mediante un escrito suyo decir que apelo (Ejemplo: me notifico el jueves a las 9:00 a.m., corre el viernes y el lunes hasta la hora que cierra el despacho (depende del horario), para presentar mi escrito diciendo que es mi deseo apelar; y debe la secretaría, hacer el correspondiente informe secretarial en donde se plasme esta situación personal e incluso se firman por ambos.

Al consignarse la palabra apelo, es evidente que tiene que sustentarse; y para ello el despacho que tiene el expediente disciplinario, dicta una providencia donde se fija el proceso disciplinario en lista por el término de ocho (8) días para que el apelante sustente su recurso y tal providencia se fija en edicto al día siguiente del día en que se hizo la misma; y se desfija el día subsiguiente (o sea un día posterior a la fijación). Ejemplo: Se fija el lunes a las 9 a.m. y se desfija el martes a las 10 a.m. (24 horas después).

Por desfijada la providencia en mención, corren los ocho (8) días para la sustentación, y por sustentada en debida forma, debe el despacho instructor del Ministerio

de Educación, conceder la alzada, es decir, en una providencia admitir la sustentación por estar presentada en término legal y conceder el recurso de apelación en el efecto suspensivo, por tratarse de una decisión de carácter administrativo disciplinario que pone fin a un proceso.

Lo antes manifestado rige igual para los docentes que prestan sus servicios profesionales en los lugares lejanos al despacho que investiga la falta, pero tienen un término adicional (8 días adicionales) para que apelen y 15 días más para que aporten las pruebas de sus defensas; lo cual induce a pensar que los términos para sustentar y presentar pruebas son más largos, atendiendo al principio de acceso a la justicia; y para que no se vulneren posibles derechos subjetivos.

Vale destacar, que si el sancionado apela, pero no sustenta, tiene el investigador administrativo, que declarar desierto el recurso a través de una providencia y seguir con el trámite procesal pertinente, lo cual es la ejecución material de la medida, una vez quede en firme la resolución.

El artículo 134 de la Ley Orgánica de Educación, habla de que si el sancionado no hace uso de los medios impugnativos que tiene derecho, entonces se procede a ejecutar la medida disciplinaria; ya que una vez enterado de la decisión (notificado) y no presenta ningún recurso, es obvio que se puede materializar la medida y se entiende que la aceptó; y de presentarse recurso y sustentarse, se suspende la medida tomada y, para mayor calidad sustento de manera práctica una guía metodológica la cual se expone a continuación:

RESOLUCIÓN FINAL

Dirección Provincial de Educación. Santiago, __ de ____ de 19__.

_____ (Generales), presentó queja contra _____ (Generales), alegando que este funcionario había ...

El Quejoso adujo como pruebas los testimonios de _____, _____ y _____, personas que al declarar manifestaron no ser familia, ni amigo, ni enemigo de ninguna de las partes y relataron lo hechos en forma similar a la del quejoso, es decir coincidiendo en los hechos y en las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Se dio traslado al acusado, que se hizo representar por el Licenciado, quien negó los hechos imputados a su cliente y señaló como testigos a _____

Al declarar los testigos del acusado, uno dijo ser pariente cercano del mismo; y los otros se contradicen al narrar los hechos que supuestamente vieron.

Está claro entonces, que los hechos sucedieron tal como lo narra el quejoso y que al actuar de esa manera el acusado violó los artículos _____, _____ y _____ de la Ley Orgánica de Educación y el Decreto N°, por lo que procede sancionarlo.

Por todo lo anteriormente expuesto, el suscrito Director Provincial de Educación de la Provincia de Veraguas; en uso de sus facultades legales, sanciona a fulano de tal (Generales), por violación de los artículos _____, _____ y _____ de la Ley Orgánica de Educación y el Decreto N° _____ de _____; y en consecuencia se señala la sanción de ...

Cuenta el interesado con plazo de cinco (5) días hábiles para pedir reconsideración y de 24 horas, para presentar recurso de apelación si lo desea, ante el superior respectivo y dispone de ocho (8) días para sustentar el recurso de apelación.

Observación: Si el sancionado presta servicios en lugar apartado, se le concede un término de ocho (8) días para apelar o quince (15) días más para que aporten las pruebas de su defensa.

Ejecutoriada esta resolución, désele cumplimiento material.

Decreto: Artículo 133 de la Ley Orgánica de Educación y Artículo del Decreto N° _____.

Notifíquese y Cúmplase

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA,

9. ¿QUÉ ES LA SUSPENSIÓN PREVENTIVA?

Distinta situación es la que plantea el artículo 141 de la Ley Orgánica de Educación y que resuelve una irregularidad de forma inmediata; no obstante, aún así debe cumplirse el debido proceso y por ello es trascendente en este trabajo, dejar plasmado procesalmente hablando, el análisis del artículo 141 de la Ley 47 de 1946; ya que en temas anteriores nos hemos referido al mismo; y el mismo es del tenor siguiente:

"Solo tratándose de faltas públicas o de escándalo social, que requieran una acción rápida para salvar el Ramo del desprestigio consiguiente, el funcionario a quien corresponda, procederá a suspender de su cargo al inferior en falta y a llenar inmediatamente los demás requisitos que en esta Ley se establecen".

De la anterior norma, se desprende que un docente o administrativo del Ramo de Educación, puede ser suspendido ipso facto, con la suspensión del cargo por el funcionario competente para investigarlo disciplinariamente y administrativamente, comprobada sumariamente que el investigado ha incurrido en una falta que denote un escándalo social-público que ponga en peligro el prestigio del plantel donde labora el docente y consecuentemente al Ministerio de Educación, pero tiene posteriormente que proseguirse con los trámites procesales pertinentes.

Ejemplo de lo mencionado, podría ser cuando un educador tenga acceso carnal con una estudiante (varón-mujer) del cual él le imparte clases o una estudiante del nivel secundario o que siendo doncella no hubiere cumplido catorce (14) años o sea mayor de catorce (14) y menor de dieciseis (16) años o cometa actos libidinosos en igual sentido,

pero en ejercicio de sus funciones y fuera de las mismas en algunos supuestos; y tal escándalo público del cual habla la norma es una falta que conlleva actos censurables, no satisfactorios para la condición de un docente, y que tales acciones no sólo se dieron internamente en la institución educativa, sino también se convierte en un hecho conocido y público por ciudadanos extraños al colegio educativo; y en esas circunstancias se puede ampliamente aplicar la pena sumariamente de suspensión provisional.

Cuando las faltas que se presuman sean delitos cometidos por un docente o administrativo del Ramo Educativo, y estén bajo investigación judicial del Ministerio Público (Personería o Fiscalía) u Órgano Judicial (Juez o Magistrados), las autoridades del Ministerio de Educación suspenderán toda actuación y se acogerán al fallo o sentencia que dicte el Tribunal competente en materia Judicial, para precisamente no violar el artículo octavo del Decreto N° 618 de 1952.

Queda claro entonces, que sólo tratándose de faltas públicas o de escándalo social, que requieran una acción rápida para salvar al Ministerio de Educación del desprestigio, el funcionario a quien corresponda, procederá a suspender de su cargo al inferior que cometió la falta y a llenar inmediatamente los demás requisitos que en esta Ley se establecen.

En el caso de apelación de la suspensión preventiva que tipifica el artículo 141 de la Ley Orgánica de la educación, debe concederse la apelación en el efecto devolutivo; ya que si la acción educativa para estos menesteres es para la buena marcha del sistema y el buen nombre del centro, no debe, sin embargo ir en desmedro de la filosofía del derecho, ya que se prefiere no suspender la orden administrativa hasta tanto el superior la estudie y valore; porque de no ser así podrían cometerse grandes injusticias, dado el derecho de

que la estructura del artículo 141 de la Ley Orgánica de Educación, se presta para interpretaciones subjetivas.

Normalmente, una vez ejecutoriado el auto que suspende preventivamente el docente o el administrativo del ramo educativo, la investigación debe cumplir los otros trámites procesales y dictarse en derecho el pliego de cargos, y evacuarse todos los otros medios probatorios de cargo y descargos, porque si aceptamos como cierto y absoluto la suspensión, no tendría sentido la doble instancia y las pruebas que son los ojos de la justicia, por eso se tienen que perfeccionar todos los pasos procesales hasta llegar a una decisión final y de fondo; evidentemente hay que hacer una resolución administrativa.

10. MEDIOS IMPUGNATIVOS DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA FINAL

En realidad hay que aclarar que existen los medios clásicos de impugnación, los cuales son apelación, casación y revisión y en la actualidad se tienen los recursos de reconsideración y de hecho. La impugnación es técnicamente una demanda, ya que lo que se demanda y valga la redundancia es la sentencia y sirven los recursos como remedios para luchar contra las arbitrariedades o errores jurídicos de los instructores de los procesos disciplinarios en el Ramo Educativo.

Recordamos que los medios de impugnación son medicinas legales que el legislador otorga a las partes contra decisiones administrativas a fin de que los afectados puedan obtener una decisión acorde con sus pretensiones e incluso entender y comprender que no se tiene la razón, si se materializa realmente la motivación en las resoluciones administrativas.

Mientras esté pendiente un recurso debidamente sustentado y el superior tenga el expediente; estudiándolo, no hay decisión administrativa en firme y mientras el sujeto de la investigación no haya sido declarado culpable y se le hayan impuesto las penas del caso, gozará de todas las prerrogativas de su cargo, entre las cuales está el apoyo moral de parte de sus superiores jerárquicos el cual subyace en el estado de inocencia que prescribe la Constitución Nacional.

Por principio general, puede impugnarse toda resolución administrativa, no obstante el agraviado con ella es parte legítima para impugnarla y si se tiene apoderado judicial, puede éste de conformidad con el poder conferido apelar, pero en beneficio de su mandante o cliente, y si un proceso administrativo sólo fue apelado por una parte y está debidamente sustentado y está donde el superior, no puede éste aunque haya razón modificar la decisión en perjuicio del apelante o sea desmejorando su situación en virtud del principio de la *reformatio-in-pejus*.

Enseguida analizaremos los recursos gubernativos, que pueden ser utilizados por los afectados con una decisión administrativa educativa.

10.1. Reconsideración

El recurso de reconsideración en materia administrativa tiene por objeto que el director administrativo educativo, revoque, reforme, adicione o aclare su propia resolución.

Importante es que el director de Educación puede revocar de oficio cualquier providencia o auto, dentro del término de cinco (5) días.

Queda entendido, que los actos que resuelven un recurso de reconsideración no son susceptibles de reconsideración, salvo que contengan en su parte resolutive puntos nuevos no

debatidos ni definidos; pero que se entienda que la reconsideración se estudia y se analiza con las mismas pruebas que hay en el expediente administrativo disciplinario; no pueden interponerse nuevas pruebas para ser valoradas porque son inconducentes.

De manera que no debe el instructor administrativo practicar nuevas pruebas, porque esto desnaturaliza la esencia misma de la acción de reconsideración. La interposición del recurso se efectuará mediante escrito en el cual se expresarán las razones o motivos de la impugnación.

Toda reconsideración se surte sin sustentación; pero la parte opositora puede alegar por escrito en contra del recurso de reconsideración dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término (utilizando una providencia para ello). El recurso se decidirá sin más trámite, por lo actuado, y la decisión se notificará inmediatamente por edicto, y no admite medio de impugnación alguno; para constancia se consigna un modelo práctico de una decisión de reconsideración:

RESOLUCIÓN SOBRE EL RECURSO DE LA RECONSIDERACIÓN

Dirección Provincial de Educación de Veraguas. Santiago, __ de _____ de 19__

Vistos:

_____, sancionado mediante resolución N° tal de este despacho, fechada tal, por falta disciplinaria en perjuicio de _____; dentro del término legal anunció recurso de reconsideración y presentó el escrito de lugar.

Una vez analizado el expediente y el escrito de sustentación de reconsideración al que no se acompañaron, ni adujeron nuevas pruebas, este despacho no encuentra motivos valederos suficientes que hagan variar la decisión contenida en la resolución ya indicada, por la que se negará la reconsideración pedida y se mantendrá la decisión.

Por todo lo anteriormente expuesto, el suscrito Director Provincial de Educación de Veraguas, en uso de sus facultades legales; MANTIENE la decisión contenida en la resolución tal.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA,

10.2 Apelación

El medio impugnativo de apelación tiene por objeto que el superior jerárquico examine la decisión dictada por el inferior de primera instancia y la revoque, reforme o incluso la confirme.

La parte que se consideró agraviada tiene derecho de apelar en el acto de la notificación o dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación, de la decisión que decide la litis administrativa educativa, en el caso de los dos (2) días siguientes debe hacerse por escrito y el

secretario del despacho deberá dejar constancia a través del informe secretarial que refleje esta contingencia.

La apelación puede ser promovida por la propia parte aunque la Ley exige apoderado, siempre que se trate de parte legítima en el proceso y que ello se haga dentro del término correspondiente. La gestión subsiguiente, concediendo, negando o declarando desierto el recurso, corresponde privativamente al despacho instructor Educativo.

Efectivamente que el derecho de apelar se extiende a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique una decisión. La apelación debe interponerse antes de que esté ejecutoriada la sentencia administrativa, en forma personal con la frase "y digo que apelo" o por medio del memorial, dentro del término correspondiente.

10.2.1. Concesión del Recurso

Las apelaciones tradicional y generalmente se podrán concederse con una providencia en los siguientes efectos de acuerdo a la doctrina y la Ley:

- a. En el suspensivo, caso en el cual la competencia del inferior se suspenderá desde que se ejecute la resolución que la concede hasta que se dicte lo de lugar por el superior;
- b. En el devolutivo, caso en el cual no se suspenderá el cumplimiento de la resolución apelada ni el curso del proceso; y,
- c. En el diferido, caso en el cual se suspenderá el cumplimiento de la resolución apelada, pero continuará el curso del proceso ante el inferior en lo que no dependa necesariamente de ella.

En el caso de las decisiones administrativas del ramo educativo, la misma se conceden suspensivamente.

Las resoluciones judiciales se ejecutarían por el solo transcurso del tiempo y una resolución queda ejecutoriada o firme cuando no admite dentro del mismo proceso ningún recurso, ya porque no proceda o porque no haya sido interpuesto dentro del término legal.

Para una mejor fundamentación práctica de lo antes dicho, exponemos una providencia que concede la alzada y la fijación en lista, la cual es del tenor siguiente:

**MODELO DE PROVIDENCIA DE FIJACIÓN EN LISTA
(SI HAY APELACIÓN)**

Dirección Provincial de Educación de Veraguas. Santiago, __ de _____ de 19__.

Fjese el expediente administrativo en lista por el término de ocho (8) días, para que dentro del mismo la parte apelante sustente el recurso anunciado.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA

MODELO CONCEDIENDO LA ALZADA

Dirección Provincial de Educación de Veraguas. Santiago, __ de _____ de 19__.

Como el sancionado apeló y sustentó en el término legal, se le concede el recurso anunciado contra la resolución N° __, fechada tal, de este despacho, en efecto suspensivo, y se ordena el envío de los pliegos a nuestro superior jerárquico, para que se surta la alzada.

Notifíquese

EL DIRECTOR,

LA SECRETARIA,

10.3. Revisión

Se trata de un recurso extraordinario de pleno derecho que dispone los artículos 136 y 139 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación y que desarrolla el Decreto N°120, del 19 de septiembre de 1996; y, dicha acción judicial puede interponerse por quienes se sientan afectados por una decisión o sanción disciplinaria impuesta por autoridad educativa.

Tiene por finalidad el recurso de revisión, el que el propio Ministro de Educación revise las decisiones que funcionarios inferiores levantan en procesos disciplinarios educativos, específicamente contra las resoluciones proferidas por la autoridad inferior educativa que confirma la decisión en la que se solicita al Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, la destitución de un educador o administrativo en el Ramo Educativo.

Resulta transcendental manifestar que el recurso en comento agota la vía administrativa, y que el mismo deberá interponerse dentro del término de un (1) año, el cual empezará a contarse a partir de la notificación personal o edictal de la decisión definitiva.

Para garantizar la admisión de esta acción extraordinaria, es menester que en el escrito en que se promueve el mismo, se cumpla fielmente con el nombre y domicilio del recurrente; la designación de la decisión cuya revisión se solicita; los fundamentos de hecho y derecho que le sirven para sustentar el recurso; y, la copia debidamente autenticada de la decisión que se impugna.

En el mismo escrito contentivo de la revisión, puede el recurrente aducir pruebas y los mismos se evacuarán dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación; y, por vencido el mencionado término procesal se resolverá el fondo del asunto; aunque ciertamente el Ministerio de Educación puede de oficio ordenar la práctica de pruebas que estime necesarias para el esclarecimiento fáctico del hecho y el descubrimiento de la verdad material;

no obstante para la práctica de tales pruebas no existe nuevo término para evacuarlas.

Hay que consignar que la decisión del Ministerio de Educación al resolver el recurso de reconsideración, es definitiva y contra ella no procede recurso alguno en la vía gubernativa; y, este recurso no interrumpe el término para recurrir a la vía Contencioso Administrativa.

10.4. De haber sanción ejecutoriada una vez agotada la vía administrativa, se puede recurrir a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo

Efectivamente, luego de agotados todos los recursos y de haber sanción, y además concluido el procedimiento administrativo disciplinario en el Ministerio de Educación puede el sancionado concurrir a la vía Contenciosa Administrativa a través de una acción de plena jurisdicción, en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Efectivamente fue la Constitución Política de 1941, quien creó la institución Contenciosa Administrativa en Panamá y como dato interesante es que en el espacio de tiempo en que pertenecíamos a Colombia y en donde las leyes de ésta regían en el Istmo Panameño, no se conocen hasta ahora, normas objetivas sustantivas, ni procedimentales que regulen lo Contencioso Administrativo.

Fueron los artículos 190, 191 y 192 dentro del Título XV, de la Constitución Nacional de 1941 que trataba sobre Instituciones de Garantías, que estableció inicialmente lo Contencioso Administrativo en la República de Panamá; y dicho tribunal inició sus labores el día 12 de mayo de 1943.

En cuanto a la ley 135 de 1943, que desarrolla el artículo 192 de la Constitución Nacional de 1941, la cual consolidó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la República. Dicha Ley se mantiene al día de hoy, con algunos artículos visiblemente

reformados, y la misma permitió un control efectivo de la legalidad.

La entrada en vigor de la Constitución de 1946, desarrolló más científica y técnicamente lo Contencioso Administrativo, y hace una clara exposición que demuestra el atinado pensamiento jurídico de José Dolores Moscote, guiado por principios reconocidos en Europa y aplicados a la praxis en lo concerniente a lo Contencioso Administrativo en Colombia; sintéticamente se garantizó los derechos fundamentales individuales frente al Estado poderoso.

La exigencia social (pueblo), que es la que a la postre manda o decide, hizo que naciese el Acto Legislativo de 1956, que modificó muchos artículos de la Constitución de 1946, y entre ellos extinguió el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la ciudad de Panamá, manifestando que la competencia en estos menesteres le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, específicamente a la Sala Tercera.

10.5. Procede la acción de plena jurisdicción en el caso de un docente o administrativo del ramo educativo despedido

En el tema que nos ocupa vemos aquí por la evolución del derecho, ya que ahora no se considera el Estado como absoluto con sólo derechos y sin obligaciones, resolviéndose todo desde un ángulo eminentemente político, y esto traería un caos peligroso para la institucionalidad democrática de cualquier país civilizado; y a la postre para los ciudadanos.

Claras normas de derecho positivo, hacen pensar que si procede la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, entre ellas la Constitución Nacional y el Código Judicial que son del tener siguiente:

Preceptúa el artículo 203, ordinal 2 de la Constitución Nacional:

"La jurisdicción contencioso-administrativo respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial".

Desarrolla igualmente el artículo 98, numeral 1 del Código Judicial, lo que nos interesa

y tal norma dice:

"A la Sala Tercera le originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad".

De forma que según el artículo 2 de la Constitución Nacional se plasma la tradicional

división de poderes que MONTESQUIEU visualizó en su debido tiempo; no obstante, le corresponde al Organo Judicial, el control de la legalidad y por ende de toda la administración pública, pero para ello se necesita que se ejerciten las acciones correspondientes y conforme a derecho.

Según Eduardo Morgan en nuestro derecho, con el recurso de plena jurisdicción:

"se puede lograr la anulación del acto violatorio de los derechos subjetivos y la reparación plena de éstos, y si el acto administrativo individual se apoya inmediatamente en un acto general (impersonal), es permitido que en una sola demanda se ejerzan conjuntamente los dos recursos: el de nulidad, para anular el acto de carácter general; y el de plena jurisdicción, con el cual se anula el acto individual y se logra, además, la reparación del derecho violado. También es posible, si el acto impersonal desconoce derechos subjetivos, lograr su anulación y en la misma demanda obtener la reparación plena de aquéllos".(16:141)

En el plano jurídico, podemos observar que el artículo 14 de la Ley 33 de 1946 dice:

"Podrán demandar la revisión las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra derecho".

Y, el artículo 15 de la Ley 33 de 1946 nos dice:

"El Tribunal ejercerá su competencia en los actos previstos en el artículo 13, ya anulando los actos acusados de ilegalidad; ya restableciendo el derecho particular violado, estatuyendo disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas; ya pronunciándose perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal".

De manera que, si un docente o administrativo en el Ramo de Educación, es despedido, según él, ilegalmente, puede pedir la anulación total del acto de destitución y su reposición en el cargo que desempeña e incluso pedir que se le paguen los sueldos que dejó de percibir por

todo el término que ilegalmente se le suspendió en su cargo; así como también que se le declaren los sobresueldos, ascensos o cualquier otro derecho fundamental que hubiera gozado, si no lo hubiesen cesado en sus funciones.

De modo tal, que el Organó Judicial (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), tiene potestad constitucional para restablecer el derecho subjetivo menoscabado, por el acto, resolución, orden ilegal emanado del Organó Ejecutivo (Ministerio de Educación), claro está la entidad competente; y debe la Corte de encontrar fundada la pretensión del educador o administrativo en el Ramo Educativo, dejar las cosas en el estado que tendrían si el despido no se hubiese dado; esto significa que debe el cesado tener derecho a todas las indemnizaciones correspondientes.

Es evidente, que si la Sala Tercera encuentra que el actor no tiene razón en su pretensión, se negará la misma y por ende contra tal decisión jurisdiccional no cabe recurso alguno, ya que las decisiones de la Sala en esa materia son finales, definitivas y obligatorias.

La revocatoria de un acto, resolución o disposición en vía Contencioso-Administrativo produce efecto general contra todos; pero el restablecimiento del derecho sólo aprovechará a quien hubiere intervenido en el juicio y obtenido esta declaración en su favor, (inter - partes).

Claro está, que el aspecto teleológico, es la de que el educador o administrativo al ser despedido ilegalmente obtenga la revocación o reforma de la resolución administrativa y encuentre que ya el Estado no es un ente absoluto, ilimitado, sino que también sus funcionarios tienen que enmarcar sus actuaciones dentro del estricto marco de la Ley y la Constitución; en virtud de que el Organó Judicial es quien controla la LEGALIDAD en asuntos de derecho administrativo.

En Panamá, para recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos administrativos que establece la Ley o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.

La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

Precisa indicar que para admitir la Corte, el recurso de plena jurisdicción por parte de un educativo o administrativo en el Ramo Educativo; es necesario que se le haya agotado la vía gubernativa, o en otras palabras que el Ministerio de Educación, vía recurso de revisión haya conocido o haya negado todos los recursos, que reclamaba el particular en su presunto derecho y que la entidad correspondiente del Ministerio de Educación, haya dictado su última resolución; que técnicamente es un acto administrativo; o que se dé el silencio administrativo (arts. 46, 44, 42b, 43 numeral 3 de la Ley 135 de 1943).

El silencio administrativo es cuando el Estado, a través del Ministerio de Educación, no se pronuncia con respecto a que si se rechaza de plano o se da la negativa de conceder la pretensión del recurrente, como diríamos en buen panameño, ni hace, ni deja de hacer, si no que mantiene estancado el proceso administrativo disciplinario educativo, sin darle respuesta al peticionario, situación que afecta y vulnera los derechos subjetivos de cualquier ciudadano educador o administrativo del Ramo Educación; ya que lo mantiene en la incertidumbre de no saber el final de su destino.

Por ello, el artículo 22 de la Ley 33 de 1946, es determinante al señalar, los casos en donde se estima agotada la vía gubernativa.

Se considerará agotada la vía gubernativa:

1. Cuando interpuestos alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33 se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos;
2. Cuando no se admita al interesado el escrito en que interponga cualquiera de los recursos señalados en el artículo 33. La circunstancia que contempla este inciso debe ser probada plenamente;
3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semi-autónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si se comprobare plenamente que no fue admitido el memorial en que se hizo la solicitud de que trata el inciso anterior, se considerará asimismo agotada la vía gubernativa.

De lo anterior, podemos sintetizar, que el hecho de que se hayan interpuestos oportunamente los medios impugnativos y el Ministerio de Educación, no los haya resuelto, existe una presunción negativa (negar el recurso), de la parte ofendida con el acto administrativo y por ende se infiere procesalmente hablando agotada la vía administrativa, y puede ocurrir entonces el educador o administrativo del Ramo Educativo a presentar con apoderado judicial (abogado) un recurso de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ya que estima el afectado que sus derechos o (derecho) subjetivo han sido violados, y según la Corte puede, claro está, con el formal cumplimiento del debido proceso,

tanto procedimental como sustantivo declarar que rechaza el recurso ó acceder al mismo atendiendo al principio de congruencia.

De allí, que si se comprueba la ilegalidad del acto administrativo o resolución administrativa que sanciona al educador o administrativo del Ramo Educativo; tiene la Corte potestad constitucional y legal para, acceder a la restitución del empleado público (educador o administrativo del ramo educativo); como también al pago de los salarios caídos desde la destitución o cese de labores hasta su reintegro en su puesto del cual fue despedido, tal como lo manifestamos anteriormente.

El silencio administrativo es necesario acreditarlo con copia debidamente autenticada por la secretaría del despacho administrativo educativo que instruye el proceso disciplinario educativo y probar entonces que se han dado los supuestos de la norma que describe el artículo 22 de la Ley 33 de 1946.

No cabe la menor duda, que la institución jurídica del silencio administrativo, permite que ante la negativa de la administración ó Ministerio de Educación de resolver los recursos o peticiones del afectado, éste puede recurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

10.6. Prescripción de la acción contenciosa administrativa

En cuanto a la prescripción para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativo, el artículo 27 de la Ley 33 de 1946 preceptúa:

"La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda".

La norma transcrita es clara al señalar, que para obtener la posible reparación de la transgresión legal, la persona afectada debe hacerlo dentro de un término legal, ya que de no hacerlo se produce la prescripción, que es el modo de adquirir un derecho o de extinguirse por el paso del tiempo, que se determina de acuerdo a la Ley para el caso concreto, ello se justifica por el principio de estabilidad jurídica, que debe imperar en todo Estado de Derecho.

10.7 Presupuestos procesales para concurrir a la vía contenciosa administrativa

Los presupuestos procesales que se deben cumplir para concurrir a la vía Contenciosa Administrativa, están señaladas en el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que señala:

"Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación".

No analizaremos a profundidad, los temas sobre la copia del acto acusado, (art. 44 Ley 135 de 1943); prueba de la personería (art. 47 de la Ley 135 de 1943); pruebas y las inmediatas consecuencias de la falta de alguno de los requisitos o presupuestos que debe tener la acción Contencioso-Administrativa de plena jurisdicción (art. 31 y 51 de la Ley 35 de 1943); prueba de personería (art. 47 de la Ley 135 de 1943), porque ello es conocido por los colegas abogados juristas que a diario litigan por el camino a veces difícil de la práctica forense.

Con el ánimo de contribuir en algo, nos permitimos transcribir la resolución fechada el 7 de febrero de 1996, de una demanda Contencioso Administrativa de plena jurisdicción, en donde se confirma la providencia donde ADMITE la demanda; y esta es del tenor siguiente:

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROBERTO ENRIQUE FUENTES, EN REPRESENTACIÓN DE ÁNGEL RODRÍGUEZ C., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL Nº1214 DE 29 DE JUNIO DE 1995, EMITIDA POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SIETE (7) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

Mediante su Vista Fiscal Nº545 de 21 de diciembre de 1995, la señora Procuradora de la Administración promovió y sustentó recurso de apelación contra la providencia de 20 de noviembre de 1995, por la cual se admite la demanda contenciosa administrativa en plena jurisdicción, promovida por el licenciado Roberto Enrique Fuentes, en representación de ÁNGEL E. RODRÍGUEZ, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Personal Nº124 de 29 de junio de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la negativa tácita por silencio administrativo, y para que se hagan otras declaraciones.

De acuerdo a la señora Procuradora de la Administración, la demanda presentada no debe admitirse porque el recurrente no llenó las formalidades legales indispensables para la admisión de este tipo de proceso. Esto es así, porque "La jurisprudencia de la Sala Tercera, al momento de interpretar el artículo 46 de la Ley Contencioso Administrativa ha decantado uno de los requisitos formales que deben cumplir las demandas contencioso administrativas, al señalar que quien plantea una demanda de Plena Jurisdicción debe solicitar al Magistrado que sustancia la causa, que le requiera a la autoridad administrativa demandada, la certificación referente a la decisión del recurso interpuesto (en el actual caso, de reconsideración), o si por el contrario, existe silencio administrativo. Esto es, que si bien puede probar, el demandante que requirió al Ente de la Administración, una certificación sí sobre su recurso de reconsideración hay una resolución; ha debido solicitarle al Magistrado Ponente del caso, que requiere dicha certificación. Esto es así por una razón elemental: los Magistrados deben saber con certeza, si efectivamente, el demandante ha agotado la vía gubernativa; y por ello, deben contar con la constancia de que se ha producido el silencio administrativo por falta de resolución formal, en la que se decide el recurso de reconsideración". (Fs. 38-39).

A este recurso se opuso oportunamente el apoderado judicial de la parte actora quien alegó, que la Procuraduría de la Administración dejó de observar que "en la página 6 de su recurso de plena

jurisdicción, en el punto referente a la Corte Suprema de Justicia, se sirva solicitar al Ministerio de Hacienda y Tesoro, previa la admisión de la demanda, la correspondencia contestación a la solicitud de certificación que presentó mi representado el 6 de noviembre del año pasado, y que tenía como finalidad comprobar el silencio administrativo respecto a la resolución de un recurso de reconsideración que ante este Ministerio había promovido mi representado". (Fs. 47-48).

Evacuados los trámites de Ley, el resto de los Magistrados de la Sala proceden a resolver la alzada interpuesta, previas las siguientes consideraciones.

La Sala ha expresado reiteradamente que para ocurrir a la Sala es necesario acompañar la demanda con la prueba de que se ha agotado la vía gubernativa, que es uno de los presupuestos procesales de las acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción como la que nos ocupa, y en caso de que esta prueba haya sido pedida y el funcionario que expidió el acto no la hubiere expedido, deberá presentarse esa petición negada y solicitarse al Magistrado Sustanciador que requiera a ese funcionario la prueba negada, antes de admitir la demanda.

En el caso de estudio el demandante solicitó la certificación necesaria para establecer que se había producido el silencio administrativo (foja 24) y solicitó al Magistrado Sustanciador que solicitara antes de admitir la demanda, al Ministerio de Hacienda y Tesoro que extendiera la certificación pedida (fojas 5 y 6).

La demanda fue admitida sin requerir esta prueba al funcionario demandado y éste, al rendir su informe de conducta manifiesta que el recurso de reconsideración fue decidido mediante Resolución Nº125 de 12 de agosto de 1995 confirmando el Decreto de Personal Nº124 de 29 de junio de 1995, que es el acto impugnado. Además, informó el señor Ministro que la resolución confirmatoria está pendiente de notificación.

Por tanto, en el presente proceso, se ha probado que se agotó la vía gubernativa y que la acción fue interpuesta oportunamente. Ante estos hechos, el resto de los Magistrados de la Sala deben confirmar el auto que admite la demanda.

De consiguiente, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN la providencia 20 de noviembre de 1995, mediante la cual SE ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Roberto Enrique Fuentes, en representación de ANGEL E. RODRÍGUEZ, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal Nº124 de 29 de junio de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la negativa tácita por silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

Creo necesario, recalcar para los estudiantes, docentes, y administrativos educativos del Ramo Educativo, que de faltar requisitos de formas (formalidades) en la presentación del recurso antes mencionado, no puede entenderse, como que se perdió el caso educativo, sino que simplemente la Corte Suprema de Justicia (Sala Tercera), ordena la corrección de la acción de plena jurisdicción, señalando obviamente los defectos que tuvo y dando un término fatal para su corrección, y en tales casos, para el recurrente le siguen corriendo los términos de la prescripción, porque así lo disponen los artículos 31 de la Ley 33 de 1946 y 51 de la Ley 135 de 1943, que dicen, respectivamente:

"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción".

"En la resolución en que se niega la admisión de una demanda deberán expresarse los defectos que tenga, y ordenarse su devolución al interesado para que los corrija".

APENDICE ACLARATORIO

Dentro de la discusión, el día de la sustentación específicamente en las preguntas y respuestas, el Doctor Torres De León, consideró que en vez de utilizarse el término Derecho Procesal Administrativo, como medio para hacer efectivo un derecho sustantivo educativo, debe utilizarse e implementarse un Derecho Administrativo Laboral ya que regularía aspectos inmanentes e inherentes al tema tratado.

En razón de lo anterior, el suscrito se interesó en el tema y analizó la doctrina administrativa laboral mayoritaria, para ver si esta institución procesal podía implementarse para procurar la real tutela de los derechos de los educadores y en general del personal administrativo del ramo educativo.

Dada la carencia de fuentes doctrinales y jurisprudenciales, no se pudo profundizar en el tema planteado, sin embargo por el momento no compartimos el criterio del Dr. Torres ya que este regula según mi criterio a instituciones educativas de rango privado, porque es bien sabido que el derecho laboral dirige las relaciones entre el capital y el trabajo ; que no es el caso que nos ocupa en esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALSINA, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial II. Edición Ediar, S.A., Editores, Buenos Aires. 1958. Pág. 180
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil. 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993. Pág. 285
3. ARROYO CAMACHO, Dulio. 5 años de Jurisprudencia de las Salas Primera (de lo Civil) y Tercera (de lo Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia de Panamá: 1981-1985. Panamá. 1988. Pág. 167
4. AZULA CAMACHO, Jaime. Manuel de Derecho Procesal Civil. Tomo I. 5ª edición. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1995. Pág. 245
5. BARSALLO, Pedro. Artículos y Conferencias sobre temas de Derecho Procesal Civil. Panamá. 1992. Pág. 201
6. BRISEÑO SIERNA, Humberto. "Actitudes del Demandado". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIV. N°55. Universidad Nacional Autónoma de México. 164. Pág. 12
7. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21ª edición. Tomo II. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1989. Pág. 468
8. CAFFERATA NORES, José I. La Prueba en el Proceso Penal. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1988. Pág. 209
9. COUTURE, Eduardo J. Fundamento de Derecho Procesal Civil. III edición, Editorial Depalma, Buenos Aires. 1969. Pág. 245

10. DE LA PLAZA, Manuel. Derecho Procesal Civil. Vol. I, III, edición. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid. 1955. Pág. 610
11. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo I. 4a. Edición. Biblioteca Jurídica. 1993. Pág. 782
12. FÁBREGA P., Jorge. Constitución Política de la República de Panamá. Panamá. 1989. Pág. 107
13. FÁBREGA, Jorge. Defensas y Excepciones. Imprenta Linotipo Cañizales. Panamá. 1975. Pág. 185
14. FÁBREGA P., Jorge. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editora Serviprenta, S.A. Panamá. 1976. Pág. 591
15. FÁBREGA P., Jorge. Medios de Prueba. Universidad de Panamá. Panamá. 1978. Pág. 184.
16. GUASP, Jaime. Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1968. Pág. 410
17. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Editorial Temis, S.A. Bogotá, Colombia. 1985. Pág. 454
18. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Manual de Práctica Forense Administrativa. 4ta. Edición. Civitas, S.A. 1993. Pág. 394
19. FLIPPO, Edwin. . Principios de Administración de Personal. Editorial McGraw-Hill. Latinoamericana, S.A., Bogotá, Colombia. 1977. Pág. 322
20. HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNANDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, S.A. d0e C.V.. México. 1991. Pág. 725
21. MOLINO MOLA, Edgardo. Legislación Contencioso Administrativa Actualizada y Comentada, con Notas, Referencias, Concordancias y Jurisprudencia. 1a. Edición. Panamá. 1993. Pág. 150

22. MONROY CABRA, Marco G. Principios de Derecho Procesal Civil. 3ª edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, Colombia. 1988. Pág. 465
23. MORENO PUJOL, José y MIZRACHI LALO, Rina. Código Judicial de la República de Panamá. 6a. Edición. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. Panamá. 1994. Pág. 660
24. MORGAN, Eduardo. Los Recursos Contencioso- Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño. 2a. Edición. Panamá. 1982. Pág. 297
25. OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 21ª edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Argentina. 1994. Pág. 1030
26. PARDO, Antonio. Tratado de Derecho Procesal Civil. Editorial de la Universidad de Antioquia. Medellín. 1950. Pág. 413
27. PIETRO, Castro. Derecho Procesal Civil. Vol. I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1972. Pág. 345
28. PIGORS, Paul y MYERS, Charles. La Administración de Personal. Compañía Editorial Continental, S.A. Calzada de Tlalpan. Número 4620. México 22 D.F. 1970. Pág. 561
29. TORRES GUDIÑO, Secundino. Derecho Procesal Civil. Universidad de Panamá. 1975. Pág. 248
30. QUIEDO, Amparo. Fundamentos del Derecho Procesal, del Procedimiento y del Proceso. Edit. Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1955. Pág. 124
31. WERTHER Jr., William B. y KEITH, Davis. Dirección de Personal y Recursos Humanos. Mc Graw Hill de Mexico, S.A. de C. V. Impresora Roma, S.A. Tomás Vásquez, N° 152, Col. Ampliación Moderna Deleg. Benito Juárez, 03510, México, D.F. 1986.

DECRETOS

1. Decreto N° 618 del 9 de abril de 1952 que restituye el Decreto N° 539 del 29 de septiembre de 1951. Pág. 105

LEYES

1. Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.
2. Ley 135 de 1943.
3. Ley 33 de 1946.

JURISPRUDENCIAS

1. Sentencia de 9 de noviembre de 1995.
2. Sentencia de 7 de diciembre de 1995.
3. Sentencia de 7 de agosto de 1996.
4. Sentencia de 28 de agosto de 1996.
5. Sentencia 22 de octubre de 1996.

OTRAS CITAS

- * WILLIAM B. WERTHER, Jr. KEITH Davis. 1981. Dirección de Personal y Recursos Humanos. Editorial McGraw-Hill. España. Pág. 415
- * GARY DESSLER. 1991. Administración de Personal. Cuarta Edición, Editorial Prentice-Hall, Hispanoamericana. S.A. México. Pág. 398
- * STRAUSS/SAYLES. 1981. PERSONAL "Problemas Humanos de la Administración. Tipografía Narsa, S.A., México. Pág. 401
- * HERNANDEZ SAMPIERE, ROBERTO Y OTROS. 1996. Metodología de la Investigación. Editorial McGraw-Hill. México. Pág. 352

ANEXOS

ANEXO N° 1

ENTREVISTA APLICADA A DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS DE NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO DE LA PROVINCIA DE VERAGUAS, ASESORÍA LEGAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y A FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Fecha: 8, 9, 15 de Septiembre de 1997.

1. ¿Conocen los Directores de Educación Primaria y Secundarias el Procedimiento Administrativo, para Investigar a un Docente o Administrativo en el Ramo Educativo.?
2. ¿A su Juicio, se aplica el debido trámite en la instrucción de un proceso disciplinario en el Ministerio de Educación?

ANEXO N° 2

**ENTREVISTA APLICADA AL DIRECTOR DE EDUCACIÓN
DE LA PROVINCIA DE VERAGUAS**

1. ¿Conocen los Directores de Educación Primaria y Secundarias el Procedimiento Administrativo, para investigar un docente o Administrativo en el Ramo Educativo?
2. ¿A su juicio, se aplica el debido trámite en la instrucción de un proceso disciplinario en el Ministerio de Educación?
3. ¿Se decide totalmente el proceso personalmente por el Director Educativo o tiene que enviarse a la ciudad de Panamá, a fin de que un abogado del Ministerio de Educación, proyecte la decisión?