



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **TIBURCIO RODRÍGUEZ**, contra el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial N° 25661 del 26 de octubre de 2006.

LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCION

El actor solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006 por infringir las siguientes disposiciones de la Constitución:

1. Artículo 31 de la Constitución.

Esta disposición establece que:

Artículo 31. Solo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado.

Indica el accionante que el artículo 31 constitucional se vulnera porque la norma atacada como inconstitucional faculta al superior a remover al director, pero "...no declara cuales (sic) son los hechos que son meritorios de la separación".

Agrega que "...la norma constitucional demanda muy claramente que no cualquier hecho puede ser penado; para que un hecho sea penado, según la Constitución, debe llenar los requisitos que ella establece..." (Cfr. f. 2 del expediente).

2. El artículo 22 de la Constitución.

Este precepto constitucional indica que:

"Artículo 22. Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes. Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todos las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. La Ley reglamentará esta materia.

El recurrente manifiesta que cuando el Decreto Ejecutivo impugnado dispone trasladar al director a las oficinas de las direcciones regionales "...mientras se aclare su situación se le está aplicando una sanción antes de establecerse su culpabilidad o inocencia, y la norma constitucional exige considerar al juzgado (sic) inocente HASTA TANTO SE LE HAYA PROBADO SU CULPABILIDAD". Agrega que "...la sabiduría de esta Norma constitucional fue recogida por el legislador de 1946 en el artículo 196 de la Ley Orgánica de Educación al disponer que "Mientras el sujeto de la investigación no haya sido declarado culpable y se le haya impuesto las penas del caso, gozará de todas las prerrogativas de su cargo entre las cuales esta (sic) incluida naturalmente el apoyo moral de parte de sus superiores jerárquicos". (Cfr. f. 3 del expediente).

3. Artículo 32 de la Constitución.

Esta norma preceptúa que:

"Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria.

Respecto al artículo 32 de la Constitución el recurrente indica que fue vulnerado por la disposición impugnada porque "...faculta a cualquier superior jerárquico del director a efectuar la separación del cargo y no especifica que (sic) superior jerárquico va a ejercer dicha facultad". (Cfr. f. 3 del expediente).

Considera además que "...la Constitución en materia de justa causa para el traslado o despido de un servidor público se fundamenta en la existencia de certeza jurídica y tipificación de las falta atribuidas. De igual forma la Constitución señala que el juzgamiento del funcionario debe darse por autoridad competente y conforme a los trámites legales. La separación del cargo de un servidor público sin existir calificación en la norma que invoca las faltas que ameriten la máxima sanción disciplinaria de un servidor público como lo es la separación del cargo, viola flagrantemente los principios constitucionales mencionados". (vid. f. 4 del expediente).

4. Artículo 184, numeral 14 de la Constitución.

Esta norma es del tenor siguiente:

Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

... 14. Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de espíritu."...

El recurrente sostiene que el artículo 184, numeral 14 de la Norma fundamental se viola "...en la medida en que como se deja establecido en dicho precepto constitucional las facultades del Presidente con el Ministro del ramo respectivo son lo suficientemente clara (sic) que no permiten que al desarrollar una ley se aparten de su texto o espíritu, ni mucho menos se introduzcan elementos que coaccionen el deber de HACER del servidor público como es el caso de un director de escuela en pleno uso de sus facultades legales con base al ejercicio de sus funciones públicas". (Cfr. f. 4 del expediente).

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador de la Administración emitió concepto mediante Vista Número 089 de 12 de febrero de 2008, siendo del criterio jurídico de que el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006 no es inconstitucional. (fs. 11-15 del expediente).

Indica que los cargos relativos a los artículos 22 y 31 de la Constitución Política deben ser desestimados, porque esas normas "...no resultan aplicables de forma alguna al tema que ocupa nuestra atención, ya que las mismas guardan relación directa con algunas de las garantías procesales a que tiene derecho toda persona sometida a juzgamiento en materia penal". (vid. f. 14 del expediente)

En cuanto al artículo 32 indica que "...también debe ser desestimado por el Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que si bien es cierto que el Órgano Ejecutivo al momento de expedir la norma reglamentaria acusada no incluyó expresamente en el texto de la misma, el derecho a presentar descargos de que goza cualquier director o directora de un colegio o centro educativo que haya sido objeto de una queja, no lo es menos que otras disposiciones aplicables en esta materia, como lo son los artículos 190, 191 y 192 del decreto ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, por el cual se recoge en un Texto Único la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, si (sic) dejan a salvo y establecen de manera clara el

procedimiento a seguirse en el caso que se lleve a efecto una investigación que involucre a cualquier miembro del personal docente o administrativo del ramo de educación, entre los cuales se destaca la obligación que tiene la Administración de correrle traslado del pliego de cargos por el término de 8 días a fin de permitirle sustentar su defensa". (Cfr. f. 15 del expediente)

FUNDAMENTACION Y DECISIÓN DEL PLENO.

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare inconstitucional el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006, el cual indica:

"Artículo 12. El artículo 81 del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, queda así:

Artículo 81. Cuando en un centro educativo se presenten quejas contra el Director, **el superior jerárquico** realizará una investigación preliminar; si se comprueba la comisión de faltas que entorpezcan el normal funcionamiento del centro escolar, se podrá remover del cargo, asignándole funciones en la Región Escolar. Esta medida preventiva será por término perentorio, no interrumpe la instrucción del expediente, ni sustituye la sanción disciplinaria a que haya lugar". (Subraya el Pleno).

Corresponde entonces confrontar la disposición recurrida con las normas constitucionales que se dicen infringidas a fin de determinar si existen o no los vicios de inconstitucionalidad que se demandan.

• ARTÍCULOS 22 Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 22 de la Constitución Nacional consagra el derecho de defensa, en los siguientes términos:

Artículo 22. "...Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras

no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa...". (El destacado es mío).

Este derecho se encuentra igualmente tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos como parte de la garantía del debido proceso y por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales que se encuentran incorporados a nuestro Sistema de Protección de Derechos Fundamentales, en atención a lo dispuesto en el artículo 4 y en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Nacional.

En ese orden de ideas, la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada por Panamá mediante Ley 15 de 1977, garantiza a favor del acusado el reconocimiento del derecho de defensa técnica y material consistente en: **a) el derecho a ser oído (artículo 8.1 CADH); b) el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada en su contra (artículo 8.2.b CADH); c) el derecho a defenderse personalmente (artículo 8.2 d CADH) y d) el derecho de ofrecer pruebas de descargo y a combatir las pruebas de cargo (artículo 8.2.f CADH).**

Tales presupuestos se encuentran consagrados de modo similar en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que en el artículo 10 dispone que "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de modo expreso consagra las **garantías mínimas** que tiene toda persona acusada de un delito, al indicar que:

“Artículo 14.

....
3.Durante el proceso, toda persona acusada de un delito **tendrá derecho** en plena igualdad, a las siguientes **garantías mínimas**:

- a. A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
 - b. A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
 - c. A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
 - d. A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
 - e. A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
 - f. A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
 - g. A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.
- (El destacado es del Pleno).

En cuanto al **artículo 31 de la Norma Fundamental**, encontramos que el mismo contiene el llamado “**Principio de Legalidad**” que propugna que a nadie se le puede sorprender con la imputación de un hecho delictuoso, si no ha sido previamente declarado como delito por Ley anterior a su perpetración, ni imponérsele pena o medida de seguridad que no haya sido establecida previamente por la Ley. (Cfr. Sentencia de 17 de marzo de 2000. Ponente: Mgdo. José Troyano).

La norma en comento indica que:

Artículo 31. “Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado”.

Este derecho aparece igualmente contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (**artículo 11.2**) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (**artículo 9.1**), que reafirman el principio de legalidad en términos casi idénticos al indicar que nadie será condenado por actos y omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivos. Por su parte, la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" en su **artículo XXV**, es mucho más amplia al indicar que:

Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

...

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos consagra el principio de legalidad como parte del derecho a la libertad personal (**artículo 7.2 CADH**) al indicar que:

Artículo 7. derecho a la libertad personal.

1. ...
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, **salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.**
..... (el destacado es del Pleno).

Todas las normas convencionales antes citadas amplían los derechos y garantías fundamentales previstos en los artículos 22 y 31 de la Constitución Nacional y, tomando en consideración el contenido de los artículos 4 y 17 (segundo párrafo) de la Constitución Nacional, tales derechos hacen parte de un bloque de constitucionalidad y sirven como parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de cualquier norma, acto o resolución.

La aplicación del principio de legalidad va mucho más allá de los procesos de naturaleza penal o detenciones administrativas, ya que como es sabido toda gestión de un servidor público debe encontrarse respaldada en una norma que le faculte ese actuar.

No obstante, en el caso que nos ocupa, el Pleno estima que el artículo 12 del Decreto Ley N° 365 de 10 de octubre de 2006, *no vulnera ni el artículo 22 ni el 31 de la Norma Fundamental ni las Convenciones Internacionales* (CADH y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos) que se encuentran incorporados a nuestro Sistema de Protección de Derechos Fundamentales.

Ello es así debido a que la norma impugnada es una **medida preventiva de naturaleza administrativa**, a la que "...no resulta aplicable el principio de "Nullum crimen sine previa lege...." porque la disposición recurrida no es en sí una sanción, sino que se trata de una suerte de medida cautelar que se establece para que, cuando se reúnan los requisitos legales previstos en la norma, el servidor público (director) pueda ser asignado a realizar otras funciones en la Región Escolar.

• ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN.

Como ha manifestado esta Superioridad en múltiples ocasiones siguiendo al Doctor Arturo Hoyos, la garantía del debido proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32 consiste en una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos. (Cfr. ARTURO, Hoyos, "El Debido Proceso", Editorial Temis, S.A.. Santa Fé de Bogotá-Colombia, 1996, pág.54).

Ahora bien, el Pleno observa que el actor centra el cargo de inconstitucionalidad en que la disposición impugnada faculta a **cualquier superior jerárquico** para efectuar la separación del cargo de un director de un centro

educativo y asignarle funciones en la Región Escolar y que esa función le corresponde exclusivamente al Ministro de Educación.

No obstante, al analizar la disposición recurrida se observa con claridad que:

1. La medida de remoción del cargo del director que se establece en el artículo recurrido, es una **medida preventiva y de carácter temporal y no corresponde a la sanción de traslado** que por ley debe ser aplicada por el Órgano Ejecutivo. (Cfr. artículos 75 y 62 del Decreto Ejecutivo N° 203 de 27 de septiembre de 1996 y artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N° 618 de 9 de abril de 1952).

2. Esta medida de remoción es aplicada por el Director Regional de Educación, quien en virtud del artículo 54 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, **es el jefe inmediato de los Directores y Directoras de las escuelas o colegios establecidos en una Región Escolar.**

3. La medida de remoción temporal del cargo asignándole funciones al investigado en la Región Escolar en tanto se instruye el expediente correspondiente, hace parte de un procedimiento previo a la investigación de la queja de que se trate y es susceptible de ser recurrida ante el Ministro de Educación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, con lo cual queda a salvo el derecho de defensa del afectado y la garantía del debido proceso legal. No existe por tanto, la incertidumbre o falta de certeza jurídica que denuncia el recurrente.

4. Tal como indica la Procuraduría de la Administración, aunque la norma acusada no incluye el derecho de presentar descargos de que goza cualquier director o directora de un centro educativo que haya sido objeto de una queja, dichos derechos **se encuentran debidamente contemplados y regulados en otro cuerpo normativo** como lo es el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, en sus artículos 190 a 197, disposiciones que **mantienen plena vigencia y se aplican al caso que contempla el artículo recurrido como inconstitucional.**

De allí que el Pleno no encuentra que la disposición atacada implique una vulneración de los deberes de las autoridades de sujetarse al orden jurídico o un desconocimiento de la tutela efectiva de derechos capaz de infringir el debido proceso legal consagrado en el artículo 32 de la Norma Fundamental.

• ARTÍCULO 184, NUMERAL 14 DE LA CONSTITUCIÓN.

En cuanto a la infracción del artículo 184, numeral 14 de la Constitución esta Superioridad estima que no se produce la infracción constitucional planteada por el demandante.

La norma en comento, indica que el Presidente de la República y el Ministro de Educación se encuentran debidamente facultados para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto o de espíritu.

En el caso que nos ocupa, la disposición recurrida hace parte de las disposiciones que desarrollan la Ley Orgánica de Educación, ya que el Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006 modifica algunos artículos del Decreto Ejecutivo N° 203 de 27 de septiembre de 1996, que a su vez reglamenta "El Procedimiento para Nombramientos y Traslados en el Ministerio de Educación" contemplado en la Ley 47 de 1946.

Como quiera que hemos visto que el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 365 de 10 de octubre de 2006, fue dictado en virtud de una facultad propia de quienes lo suscriben (el Presidente de la República y el Ministro de Educación) y no se aparta del texto ni del espíritu de la Ley que desarrolla, no adolece del vicio de inconstitucionalidad que le endilga el recurrente.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 365 de 10 de octubre de 2006.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

Jerónimo Mejía E.
MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

H. Mitchell D.
MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.

O. O. D.
MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

A. Salas Céspedes
MGDO. ANIBAL SALAS CÉSPEDES

Winston Spadafora F.
MGDO. WINSTON SPADAFORA F.

A. Arjona L.
MGDO. ADÁN ARNULFO ARJONA L.

E. Troitiño
MGDA. ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

V. Benavides P.
MGDO. VICTOR L. BENAVIDES P.

A. Cigarrista A.C.
MGDO. ALBERTO CIGARRISTA A.C.

Y. Yuen
LICDA. YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 22 días del mes de octubre de 2010
año 2010 a las 9:00 de la mañana.
Notifico al Procurador de la resolución anterior.

J. De Leon
Firma del Notificado