

8 de enero de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

El Licenciado Fernando de J. López A., en representación de **Edda Anaís Rodríguez de Díaz**, solicita que se declare la nulidad y consecuente ilegalidad de la Resolución N°1 de 7 de mayo de 2002, dictada por la **Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera** y de los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

En virtud de traslado de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, identificada en la marginal derecha, superior, del presente escrito, efectuada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procederemos a darle contestación formal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Como es de su conocimiento, en las demandas de Plena Jurisdicción, la Procuraduría de la Administración defiende los intereses de la Administración Pública.

**I. Las pretensiones de la parte demandante son las siguientes:**

A. Que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°1 de 7 de mayo de 2002, expedida por la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, por la cual se traslada de la Dirección de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré y se le asignan funciones de Supervisora de Comercio

en dicha Dirección Regional a la Profesora Edda A. Rodríguez de Díaz, a partir del 7 de mayo de 2002.

B. Que se declare nula por ilegal la Resolución N°2 de 7 de junio de 2002, expedida por la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, que mantiene el acto administrativo indicado en el punto anterior, o sea la Resolución N°1 de 7 de mayo del año 2002, al resolver el recurso de reconsideración interpuesto.

C. Que se declare nula por ilegal la Resolución N°31 de 20 de agosto de 2002 suscrita por la Ministra de Educación que confirma las resoluciones antes señaladas.

D. Que se ordene reintegrar a la Profesora Edda de Díaz a su cargo de Directora de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré, cargo al que accedió desde 1999, mediante un concurso de mérito.

Corresponde a la Procuraduría de la Administración atender la defensa del acto administrativo, aunque ello no impide que al asumir dicha tarea, ponga en evidencia la comisión de excesos en la práctica de algunas medidas a cargo de funcionarios legos y el incumplimiento de los objetivos que deben cumplir los Departamentos Técnicos Legales existentes en la Administración Pública; por ello, emitiremos nuestro concepto considerando las deficiencias de carácter jurídico administrativas que resultan del análisis de este expediente. Situación sobre la cual llamamos la atención, cuando existen Despachos especializados, en ese Ministerio, que deben y pueden proporcionar la asesoría necesaria a los funcionarios legos en Derecho, que deben atender y decidir las causas disciplinarias.

**II. Contestación de los hechos en que se fundamenta la demanda:**

**Primero:** No me consta y por lo tanto lo niego.

**Segundo:** Es cierto y se acepta.

**Tercero:** Es parcialmente cierto, en cuanto se refiere a la emisión y contenido del acto administrativo acusado, los otros señalamientos corresponden a suposiciones de la demandante.

**Cuarto:** Esto no es un hecho, es la expresión subjetiva de la parte demandante, que se recibe e incorpora como parte de su alegato.

**Quinto:** Esto no es un hecho, son alegaciones de derecho que según expresa la demandante fueron utilizadas para justificar el acto administrativo acusado y como tal se reciben.

**Sexto:** Es cierto y se acepta.

**Séptimo:** Es parcialmente cierto. Se acepta, como cierta, la referencia a la Resolución 31 de 20 de agosto de 2002, no así los señalamientos que hace el demandante con relación a la notificación, pues estos no nos constan.

**III. Opinión de la Procuraduría de la Administración en cuanto a las normas que se dicen infringidas y el concepto de la violación.**

**A.** La demandante señala la violación del artículo N°81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, que señala:

**"Artículo 81:** Cuando en un plantel educativo se produzcan situaciones de incomprensión entre el Director y los miembros del Personal Docente que en el laboran o con los Padres de Familias, que entorpezcan el normal

funcionamiento del Centro, **el Superior Jerárquico, dentro del expediente disciplinario, podrá remover del cargo al Director, asignándole de inmediato las funciones que realizará durante este tiempo.** Esta medida preventiva será por término perentorio, no interrumpe la instrucción del expediente ni sustituye la sanción disciplinaria a que haya lugar.”

- o - o -

Para la demandante el artículo N°81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, transcrito, ha sido infringido en el concepto de interpretación errónea. Y explica este cargo señalando que, la interpretación realizada por los funcionarios de la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, se aparta de la letra y el espíritu de la norma, “al entender que podían efectuar el traslado y la asignación de funciones, sin que existiera un expediente instruido previamente, en contra de la Profesora Edda de Díaz... sobre todo, cuando esa facultad de los Superiores Jerárquicos, para realizar un traslado y la consecuente asignación de funciones, exige la existencia de un proceso disciplinario...”

**Defensa del acto administrativo a cargo de la Procuraduría de la Administración.**

En opinión de la demandante el acto administrativo acusado infringe en concepto de interpretación errónea, el artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996.

Mediante el acto administrativo acusado se dispuso la separación de la Directora Titular de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré y la asignación de funciones de Supervisora del área de Comercio en la Dirección Regional de Educación de Herrera, hasta tanto finalice la investigación

disciplinaria ordenada mediante la Providencia N°1 de 7 de mayo de 2002.

La remoción del cargo y la asignación de otras funciones, para la cual no concursó ni fue nombrada, en este caso la Directora de un Plantel Educativo, es una medida preventiva o cautelar contemplada en el artículo 81 del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, para que surta efecto, mientras dure la investigación disciplinaria correspondiente. Y así lo realizó el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, al atender las desavenencias o quejas allegadas de un grupo de profesores de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré, que denunciaban la existencia de conflictos internos en ese centro educativo, que estaban suscitando situaciones de incomprensión entre la Dirección y los miembros del personal docente que allí laboran, entorpeciendo de este modo el normal funcionamiento del Centro Escolar.

La situación denunciada motiva la intervención de las Autoridades, inmediatamente superiores del Ministerio de Educación, en la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré, adscrita a la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera.

La apertura del expediente disciplinario que contiene las quejas en contra de la Directora del Colegio, motiva la Providencia N°1 de 7 de mayo de 2002, que acoge las quejas y ordena la investigación disciplinaria, tal como se señala en el expediente gubernativo y se menciona en este proceso judicial. Constituyéndose, de este modo los elementos y supuestos que soportan legalmente la medida dispuesta.

Ciertamente, otra situación es que esta medida se haya transformado de una decisión de carácter precautorio o cautelar, dentro del proceso principal, que **obliga a una investigación rápida y expedita**, a una medida aparentemente definitiva, que en caso total constituya una sanción sin el cumplimiento del debido proceso.

Pues, bajo el primer enfoque, la separación del cargo de la Titular y el cumplimiento de nuevas asignaciones está sujeto a un término perentorio y a una investigación tendiente a la determinación de responsabilidades en un tiempo prudencial.

Porque las medidas dispuestas de manera accesoria están condicionadas a la existencia de un proceso principal, dirigido en nuestro caso a determinar la responsabilidad de la Dirección del Colegio en los hechos contra ella señalados y el perjuicio, notoriamente grave que a través de esa conducta se haya ocasionado al proceso educativo.

La demandante ha señalado que la aplicación del artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, por la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, sin que exista un proceso disciplinario determinado, se suscita como un error de interpretación, al no existir un proceso disciplinario principal, pues a ella no se le ha corrido traslado del mismo. Que la errada decisión e interpretación equivocada de las facultades del Director Regional de Educación de Herrera, generaron la separación del cargo de la Directora Titular de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré, por casi un año. Tiempo que excede, en creces, el período normal para instruir y completar cualquier investigación, por una queja e incluso

trasladar esta situación a la instancia correspondiente, si hubiese mérito. Pero, tal como se está aplicando la medida, es evidente que distorsiona su objetivo y conlleva otro fin distinto, para el cual ha sido dispuesta en el ordenamiento legal, considerando que la medida dispuesta en el artículo 81 del Decreto Ejecutivo N°203 de 1996, advierte que la separación del cargo no se reconoce como abono a cualquier sanción. De modo que la medida impuesta, asume el carácter de una sanción real, sin juicio previo. Con la consecuencia de que si resulta liberada del cargo o declarada sin responsabilidad ante los hechos señalados, de todas maneras ya la Profesora de Díaz, estuvo separada de la Dirección del Colegio Nocturno Oficial de Chitré, durante todo el año lectivo 2002.

El examen de los antecedentes, adjuntos al expediente judicial, permite comprobar que en efecto el Director Regional de Educación de Herrera, al dictar el acto administrativo acusado lo fundamenta en las facultades legales conferidas por el Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, no obstante, desconoce u olvida, el carácter cautelar de tal medida y la exigencia de una actitud diligente en la resolución del caso.

Situación que no es congruente con lo que expresara en la parte motiva del acto administrativo acusado, cuando señala "que tal medida conlleva la intención de velar por la seguridad física de los Directores y Docentes..." Posición e interpretación que dista con los fines del artículo invocado. Interpretación que distorsiona los fines de la facultad dispuesta en el artículo 81 del Decreto 203 de 1996.

La Procuraduría de la Administración, puede reconocer visos de legalidad en el acto administrativo acusado cuando se refiere a su carácter cautelar, pero no justifica la morosidad con que se ha manejado la investigación principal y hace evidente, que ha transcurrido más del tiempo necesario para concluir la investigación disciplinaria, motivando que la medida dispuesta sea impropia para lograr un ambiente equilibrado y objetivo, para desarrollar la investigación de los hechos denunciados contra la Directora Titular de la Escuela Nocturna Oficial de Chitré. Sobre todo cuando el artículo 75, Capítulo II, del Título IV del Decreto Ejecutivo 203, de 27 de septiembre de 1996, con las adiciones y modificaciones introducidas por el Decreto Ejecutivo 127 de 16 de julio de 1998, reconoce y dispone que los traslados de Directores y Subdirectores de escuelas y colegios, podrán realizarse, excepcionalmente, de tres maneras: por baja matrícula, por mutuo consentimiento y **por sanción**. Y la remoción contenida o dispuesta en el artículo 81 de la misma excerta legal, adquiere el carácter de un traslado con desmejora de categoría.

La Procuraduría de la Administración al examinar el cargo señalado en contra del acto administrativo acusado, considera que quizás hubiese sido más oportuno calificarlo bajo la causal de desviación de poder, que interpretación errónea, sin embargo, si así no lo hizo el demandante, a esta Institución y a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no le cabe otra cosa que examinarlo bajo la causal de ilegalidad descrita por el demandante, es decir, por la interpretación errónea.



Según la Doctrina la interpretación errónea se constituye en motivo de ilegalidad cuando el funcionario al aplicar la norma le da un sentido o alcance distinto al establecido por la disposición o la entiende equivocadamente. Como señala el Doctor Molino Mola, en su edición 2001 de la Legislación Contenciosa Administrativa, "cuando a la norma se le da un alcance o un sentido que pugna con la letra y su espíritu, con lo cual el fin de aquella se desnaturaliza y desvía."

Quizás la actuación de la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, confirmada por el Ministerio de Educación, no satisfaga los objetivos del Decreto 203 de 27 de septiembre de 1996, sin embargo ello no significa que el acto administrativo infrinja el artículo 81 tal como lo presenta el apoderado judicial de la demandante.

Por lo tanto disentimos del cargo señalado.

**B.** El demandante ha señalado, además, que la Resolución N°2 de 7 de junio de 2002, infringe el artículo 129 de la Ley 47 de 1946, en el concepto de violación directa por omisión.

El artículo 129 de la Ley 47 de 1946 señala:

**"Artículo 129:** Las quejas que sobre algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación tenga un Superior, que le ha llegado por algún conducto digno de crédito, será inmediatamente investigada por el superior tan prolijamente como su importancia demanda."

- o - o -

Explica, el demandante, que el artículo 129 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, ha sido violado de modo directo por omisión, al desatender solicitudes y quejas presentadas por la Profesora Díaz, contra algunos miembros del personal docente y administrativo y hace referencia

individualizada de algunos casos, tales como la queja contra el Profesor Adriano Moreno, por ausentarse durante sus horas laborables para dedicarse a la actividad de transporte selectivo pagado, (operar un taxi), hecho denunciado el 13 de diciembre de 2001 y el cargo de malos manejos de fondos, contra este mismo Profesor, también pendiente desde el 3 de septiembre de 1999. Además, señala, el caso de Aurelio Saavedra, por ausentarse sin justificación y la queja interpuesta el 18 de diciembre de 2000, por los estudiantes contra los Profesores Reyes Casas, Práxedes Hernández y abunda en otros señalamientos de quejas, que interpuestas y conocidas por la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, han quedado pendiente sin que jamás se resuelva por esta unidad administrativa, tal como lo dispone el artículo 129 de la Ley 47 de 1946, situación que ha generado el enfrentamiento entre docentes y la Dirección de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré.

La falta de resolución de la Dirección Regional de Educación amparando situaciones expuestas desde 1999 y la rapidez en la toma de decisiones contra la Directora Titular de la Escuela Nocturna Oficial de Chitré no son congruentes.

Además, después de la medida precautoria no se ha dispuesto lo correspondiente para decidir la queja, por lo tanto esta medida sólo ha servido para desviar la atención hacia otras situaciones, mientras se obvia aplicar el artículo 129 de la Ley 47 de 1946.

**Defensa del acto administrativo acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.**

La violación directa por omisión o falta de aplicación, es la referencia a la causal de ilegalidad que se produce

cuando se deja de aplicar una norma legal que serviría para decidir o resolver la situación jurídica planteada.

Según señala el apoderado judicial de la demandante, la Dirección Regional de Educación de Herrera, al atender las quejas entre los Docentes y la Dirección de la Escuela Nocturna Oficial de Chitré, **ha obviado de manera deliberada investigar los hechos endilgados a algunos profesores** que son justamente los quejosos en contra de la Directora de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré, aún cuando las referencias exceden, en algunos casos, a dos y tres años, de manera que la medida tomada en contra de la Profesora Díaz, Directora de la Escuela Secundaria puede correr igual suerte y entonces la medida impuesta, mantenerla alejada del ejercicio del cargo al que accedió por un concurso de mérito, simplemente porque no se está aplicando el artículo 129 de la Ley 47 de 1946, que señala el procedimiento adecuado, es decir, una investigación rápida y prolija, conforme la importancia lo demanda.

La Procuraduría de la Administración advierte que el planteamiento del demandante es un poco forzado.

En principio, no se refiere al acto administrativo acusado sino al acto confirmatorio para contrastarlo con la norma supuestamente infringida y por otra parte, hace referencia a quejas e investigaciones no realizadas, que si bien pueden alegarse como hechos conexos o antecedentes de las malas relaciones surgidas entre algunos docentes y la Directora de la Nocturna Oficial de Chitré, no constituyen parte del acto administrativo atacado. El que en un momento determinado no se hayan realizado las investigaciones de

algunas quejas, y se haya dejado de aplicar una decisión no supone que eso irremediablemente vaya a suceder con otras.

En consecuencia, la Procuraduría de la Administración también disiente de este cargo, sin que ello signifique que avala las actuaciones deficitarias de quienes deban instruir las quejas en contra de los operadores del sistema educativo. Hemos insistido hasta la saciedad que la actitud de los investigadores e instructores de la investigación debe ser la más diligente, sobre todo por existir una medida accesorio, de traslado o separación del cargo del Titular.

Quizás la medida precautoria impuesta a la Directora de la Escuela Nocturna Oficial de Chitré hubiese sido oportuna, si esta medida, hubiese respondido a mantener la objetividad durante la investigación de los hechos que habían generado los enfrentamientos entre docentes y Dirección. Pero, en apariencia, el manejo político del asunto, el concurso de intereses se hizo presente y a la fecha, ni siquiera se ha culminado la investigación principal, manteniéndose separada a la Directora Titular, por la presión de parte del Personal Docente, que supuestamente también está bajo investigación de la Dirección Regional de Educación, desde hace más de tres años, pero que está amparado por el Profesor Gilberto Solís, Director General de Educación Secundaria del Ministerio de Educación, como refiere la demandante al hacer alusión a la Nota de 8 de mayo de 2002, enviada por los Profesores al mencionado Directivo.

La Procuraduría de la Administración disiente de este cargo tal como lo presenta el demandante, por considerar que el artículo 129 de la Ley 47 de 1946, no resuelve la situación jurídica planteada. Aunque es obvio que una

actitud prolija y rápida contribuya a una mejor solución del problema. Por lo tanto, si es de meritorio interés, conocer cuales son los resortes reales que impiden una actuación seria y diligente para finiquitar esta investigación, pues a todas luces la medida impuesta como cautelar está excediendo su cometido.

C. También se alega que el acto administrativo acusado viola el tercer párrafo del artículo 24 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 24:** Las Direcciones Regionales de Educación se crearán mediante decreto, previo estudio y análisis de los criterios establecidos en esta Ley.

Estas Direcciones se regirán por los mecanismos de coordinación y asesoría establecidos por el Ministerio de Educación.

Los Directores Regionales de Educación son jefes inmediatos de los Subdirectores Regionales de Educación, de los Coordinadores Regionales de Educación, de los Coordinadores de Circuitos Escolares, de los Supervisores Regionales de Educación Inicial, del Primero y Segundo Nivel de Enseñanza y de la Postmedia; de los Directores de Centros Educativos del Primer y Segundo Nivel y de los Educadores de la respectiva Región Escolar.

La Dirección General de Educación ejercerá sus funciones en coordinación con las Direcciones Nacionales y Direcciones Regionales."

- o - o -

Según el apoderado judicial de la demandante, el acto administrativo acusado infringe el párrafo tercero del artículo 24 de la Ley 47 de 1946, en concepto de indebida aplicación, porque la decisión de separar a la Profesora de Díaz de la Dirección del Colegio Nocturno Oficial de Chitré la imparte el Profesor Gilberto Solís, Director Nacional de

Educación Secundaria, como se deduce de la Nota de 8 de mayo de 2002, que le envían los Profesores quejosos a dicho directivo de la Educación.

**Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

Es evidente que esta situación descrita por el demandante no se puede configurar, como una causal de ilegalidad, cuando a todas luces equivoca la referencia al acto administrativo acusado, que es la Resolución N°1 de 7 de mayo de 2002, proferida por la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera, a cargo, en esa fecha, del Profesor Moisés A. Escobar U., y cualquier orden que emanase o se endilgue al Profesor Gilberto Solís.

Lo que aquí se discute es la legalidad de la Resolución N°1 de 7 de mayo de 2002 y de sus actos confirmatorios, no podemos adentrarnos en especulaciones ciertas o no de influencias subterráneas, que harían estos procesos carentes de objetividad.

Como se observa a fojas 1 y 2 del cuaderno judicial, el acto administrativo acusado emana de la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Herrera. En consecuencia es insulso pretender que se carece de competencia o capacidad para tomar una decisión como la señalada, y no se ha demostrado con elementos reales que fuese otra persona quien dictó la medida.

En cuanto a la causal de ilegalidad señalada, es decir, la indebida aplicación, del tercer párrafo del artículo 24 de la Ley 47 de 1946, es oportuno reproducir la definición de esta, presente en el Libro Legislación Contenciosa Administrativa del Doctor Molino Mola, página 204, cuando señala: "Hay indebida aplicación de la Ley, cuando un texto

legal perfectamente claro se aplica a un caso no regulado por él, es decir, se aplica una norma que no es pertinente al caso o cuando la administración creyó vigente una norma derogada.”

Como se desprende del artículo supuestamente infringido y específicamente en atención al cuarto párrafo, las actuaciones de la Dirección Regional y las que realice la Dirección Nacional de Educación Secundaria se tomarán de manera consultada, no pueden corresponder a medidas aisladas e inconsultas. Aunque con esto no estamos patrocinando ni avalando la imposición de criterios por parte de los Superiores Jerárquicos ni el tráfico de influencia o la politización de las medidas gremialistas.

Por todo lo expuesto somos de la opinión que no se configura la violación de la norma legal señalada por el demandante, sin embargo si debe conminarse a la Dirección Regional de Educación de Herrera que concluya diligentemente la investigación.

**Pruebas:** Aducimos como Prueba el expediente administrativo que en razón de la queja elevada por algunos Docentes de la Escuela Secundaria Nocturna Oficial de Chitré se le instruye a la Profesora Edda de Díaz. Aceptamos las pruebas aportadas siempre que cumplan con las exigencias y formalidades señaladas en el Código Judicial.

**Derecho:** Negamos el derecho invocado.

**Del Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General



Materia: Traslado del cargo como medida cautelar en una queja disciplinaria.