



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2021
C-017-21

Su excelencia
Maruja G. de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad

Ref: Procedimiento aplicable en una investigación disciplinaria seguida a funcionarios del Ministerio de Educación.

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su nota número DM/DV-ADM/0184 de 26 de enero de 2021, recibida el 28 del mismo mes, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, sobre el procedimiento aplicable en una investigación disciplinaria seguida a funcionarios del Ministerio de Educación, administrativos o docentes, por quejas o denuncias.

En relación al tema consultado, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el procedimiento aplicable en una investigación disciplinaria a funcionarios del Ministerio de Educación es el que está establecido en el Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006; el Texto Único de la Ley No. 47 de 1946, que es la Ley Orgánica de dicho Ministerio, y supletoriamente las del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que deberá llenar los vacíos o lagunas encontradas en los dos instrumentos anteriores.

I. Disposiciones aplicables para fundamentar nuestro criterio:

La opinión anterior la fundamentamos después de analizar los artículos 5 y 147 del Texto Único de la Ley No. 9 de 26 de junio de 1994, modificada por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, “Que establece y regula la Carrera Administrativa”, el Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, “Orgánica del Ministerio de Educación”, el Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006, expedido por el Ministro de Educación; la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 14 del Código Civil, y la jurisprudencia nacional.

En este orden, los artículos 5 y 147 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, señalan lo siguiente:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las entidades del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente a las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales”-

“Artículo 147. Sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil proveniente del hecho cometido, el servidor público estará sujeto a la ley y a los reglamentos especiales.

La violación de las normas de carácter disciplinario acarreará las sanciones correspondientes de modo progresivo, siempre que la gravedad de la falta lo permita” (Lo subrayado es nuestro).

De las normas antes citadas se puede apreciar que los servidores públicos estarán sujetos a la ley y a los reglamentos especiales, entendiéndose, que éstos, se aplican de manera preferente a la del señalado en dicho Texto Único de la Ley 47.

Por otra parte, el Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, “Orgánica del Ministerio de Educación”, establece el procedimiento a seguir en caso de que un funcionario del Ministerio de Educación sea investigado por faltas disciplinarias; al respecto, el mencionado Texto Único se refiere a como se realiza la investigación a los servidores del Ministerio de Educación, señalando que si de la investigación se desprende que hay indicios de culpabilidad que haga acreedor al subalterno a alguna sanción caso de resultar comprobados los hechos, el superior pasará al subalterno el pliego de cargos por el término de ocho (8) días para que se defienda; si el inferior no pudiere desvirtuar los cargos, el superior procederá a aplicar la sanción que corresponda, de acuerdo a las disposiciones respectivas; señala asimismo, como debe dictarse la sanción y el término que se le concede para que apele si lo desea (Cfr. artículos 192, 193 y 194).

Asimismo, el Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006, por la cual “Se establece en todas sus partes el siguiente Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Educación”, tiene disposiciones especiales para llevar a cabo las investigaciones, tales como la que “precede a la aplicación de sanciones disciplinaria”, “Del proceso de la investigación”: “Del informe sobre la investigación”; “De la separación provisional y el reintegro”, y “De los recursos” (Cfr. artículos 103 al 107), y en su artículo 5 dispone que “Todo aquél que acepte desempeñar un cargo en el Ministerio de Educación por nombramiento o por contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno”.

Como se puede apreciar, el artículo 5 del mencionado Resuelto dispone que dicho Reglamento se le aplica a todos los servidores públicos del Ministerio de Educación que sean nombrados o contratados para laborar en el mismo, y si nos atenemos a lo que dispone el artículo 37 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y el artículo 14 del Código Civil, queda claro el principio de especialidad.

Así, el artículo 37 de la Ley No. 38 de 2000 dispone:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.

En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley” (Lo subrayado es nuestro).

El artículo 14 del Código Civil señala:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallen alguna disposición incompatibles entre sí, se observarán en la aplicación las reglas siguientes:

1) La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefieren a la que tenga carácter general.

2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuvieran en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate." (Lo subrayado es nuestro).

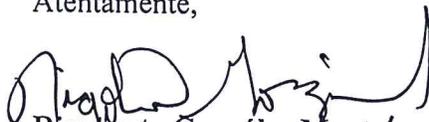
Finalmente, la jurisprudencia ha sido reiterativa al adoptar este principio de especialidad. Así, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 29 de octubre de 2015, dijo lo siguiente:

"En este contexto, debemos indicar que expuesto el Régimen de Carrera Administrativa, establecido por la Ley 9 de 1994, con sus respectivas modificaciones, este refiere en su artículo 5, la obligatoriedad de su adopción en las dependencias estatales y su aplicación como fuente supletoria para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas, o por leyes especiales. Así, es aplicable a los funcionarios públicos que se rigen por otras carreras públicas y a aquellos funcionarios cuya ley especial les otorga estabilidad fundada en los principios del sistema de méritos.

Por consiguiente el régimen de personal de los servidores públicos de la Contraloría General de la República no viene dado por una ley de carrera, sino por una ley especial que les otorga la estabilidad, pero que en materia del derecho de jubilación de dichos funcionarios, le es aplicable en forma supletoria la Ley 32 de 1984 toda vez que no está regulada en el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República." (Subrayado nuestro).

En razón a lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el procedimiento aplicable en una investigación disciplinaria a funcionarios del Ministerio de Educación es el que está establecido en el Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006, el Texto Único de la Ley No. 47 de 1946, y supletoriamente las del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que deberá llenar los vacíos o lagunas encontradas en los dos instrumentos anteriores.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac