

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1359

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de octubre de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Edgar Ortiz Hurtado, actuando en nombre y representación de **Carmen María Batchelor Solís**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 4 de 11 de enero de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, el acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.**

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Carmen María Batchelor Solís**, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, al emitir el Decreto de Personal 4 de 11 de enero de 2017, que en su opinión, es contrario a Derecho.

Mediante el acto objeto de reparo, se destituyó a **Carmen María Batchelor Solís** del cargo de Educador J-1 Maestro, que ejercía en la Escuela Ubambiti, Kankintú, provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Carmen María Batchelor Solís**, tiene como fundamento el hecho que su representada laboró en el Ministerio de Educación, por más de cinco (5) años, en los cuales demostró responsabilidad y buen desempeño en sus funciones. Agrega, que su mandante nunca fue investigada, por causa penal o disciplinaria (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Igualmente señala, que **Batchelor Solís**, quedó en estado de indefensión; ya que la decisión tomada por el Ministerio de Educación, infringió la Constitución, Leyes, Decreto Ejecutivo y

Reglamento Disciplinarios; habida cuenta que la decisión debió ser motivada por investigaciones, con la finalidad de salvaguardar el debido proceso (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 905 de 25 de julio de 2018**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante; ya que **debemos advertir** que esta Procuraduría es del criterio que al expedir el Decreto de Personal 4 del 11 de enero de 2017, la autoridad nominadora actuó dentro del marco de la legalidad; **ya que Carmen María Batchelor Solís no se presentó a laborar en el Centro Educativo Ubambiti, Kankintú, provincia de Bocas del Toro desde el 22 de febrero hasta el 11 de marzo de 2016**, sin causa justificada (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

En el proceso que ocupa nuestra atención, **no se puede pasar por alto que**, el 11 de marzo de 2016, el Director del Centro Educativo Ubambiti, suscribió un Informe dirigido al Director Comarcal Ngábe Buglé, por medio del cual hizo constar que **Carmen María Batchelor Solís, no se había presentado a su puesto de trabajo en la citada escuela desde el 22 febrero hasta el 11 de marzo de 2016**, situación que resultó preocupante pues, el grupo de niños asignado a la accionante, no estaba recibiendo clases, **a pesar que el 22 de febrero de ese año, la docente había firmado el inicio en la Regional de Ñokribo, pero no se presentó a laborar** (Cfr. fojas 76 y 84 del expediente judicial).

De igual manera, es importante **destacar que existe un control de ausencias y tardanzas del personal docente y administrativo de la escuelas primarias de básica general**; en el cual se **corroboran las ausencias injustificadas de Carmen María Batchelor Solís, en el Centro Educativo Ubambiti cuyo desglose es el siguiente: en el mes de febrero se ausentó seis (6) días; en el mes de marzo veintidós (22) días; y en el mes de abril, veintiún (21) días, todas del año 2016** (Cfr. fojas 85-87 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **insistimos, el Director del Centro Educativo Ubambiti, Encargado**, expidió la Resolución Administrativa 1 de 5 de mayo de 2016, por cuyo conducto **solicitó al Órgano Ejecutivo, declarar insubsistente por abandono de cargo a la educadora Carmen María Batchelor Solís, con cargo de Maestra de Grado; puesto que hasta la fecha de la emisión de ese**

acto, no se había presentado a laborar, decisión que tiene como fundamento el artículo 204 de la Ley 47 de 1946, orgánica de educación y el Decreto Ejecutivo 600 de 21 de julio de 2010 (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

En este contexto, **debemos precisar que en el Informe Explicativo de Conducta** suscrito por la Ministra de Educación, **se expuso las razones de hecho y de Derecho que sustentaron la destitución de la servidora pública**, a saber:

"...si bien se destituyó a la docente, fue por faltas cometida (sic) por la propia funcionaria, que trajeron como consecuencia tal decisión por parte del Ministerio de Educación. Para llegar a esta medida, se contó con el informe suscrito por el Director del Centro Educativo UBANBITI, del Corregimiento de Piedra Roja, Distrito de Kankintú, de la Comarca Ngabe Bugle (sic), fechado 11 de marzo de 2016, donde indica que la docente no se presentaba a laborar desde el 22 de febrero de 2016 hasta el 11 de marzo de 2016, fecha del informe; cabe señalar que esto indica que desde que se dio inicio al año escolar, la funcionaria no se había presentado al centro escolar a cumplir con sus obligaciones como docente; por lo que el director se vio en la necesidad de enviarle un informe al profesor..., Director Comarcal Ngabe Bugle (sic), poniéndole en conocimiento la situación; nota que fue recibida por el Director Comarcal el día 16 de marzo del 2016.

En este sentido, debemos manifestar que el Decreto N°100 del 14 de febrero de 1957, indica cuáles son las funciones de los Directores de un centro escolar, los cuales tienen la obligación de comunicar a sus superiores las circunstancias que se susciten en el centro escolar a su cargo, tal y como lo especifica el artículo N°5 que es del tenor siguiente:

'Artículo N°5: Los Directores de Educación Primaria y de Educación Secundaria serán respectivamente los Jefes jerárquicos inmediatos de los Inspectores Visitadores e Inspectores Provinciales de Educación y de los Supervisores de Educación Secundaria y Directores de Escuelas Secundarias y, por lo tanto, serán el órgano de comunicación entre estos y el Ministerio de Educación.'

De tal manera, que la actuación del Director del centro escolar, fue en base a las atribuciones que le están facultadas y establecidas dentro del decreto antes mencionado. Cabe mencionar que la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, en su artículo 204 establece que:

'Artículo 204: Todo miembro del personal docente que abandone su puesto perderá el sueldo del mes en que comete la falta, el sueldo de vacaciones que le corresponda, y no podrá reingresar al Ramo en el curso del año lectivo.'

Se considera 'abandono del puesto' la ausencia injustificada y sin permiso por espacio de una semana.

...

Cabe mencionar, que en efecto la **demandante** obtuvo su permanencia mediante Decreto de Personal Número 537 de 22 de julio de 2016, pero **durante sus ausencias** la docente **no presentó documento alguno que acreditara cuales (sic) fueron las causas que motivaron las mismas, ni siquiera realizó ningún tipo de comunicación ante su superior jerárquico con el cual este (sic) pudiera tener previo conocimiento de algún impedimento que padeciera la docente, por lo que se le consideraron ausencias injustificadas, aplicándole así la norma antes citada.**

En vista de la no justificación de las ausencias, por parte de la demandante, mal podría este Ministerio reintegrarla a sus labores, cuando ésta no cumplió con el debido trámite que consistía en entregar los comprobantes de su ausencia (incapacidades) al jefe inmediato, el mismo día que reanudaba sus labores, por lo que se consideraron injustificadas (Art.3, Parágrafo, del Decreto Ejecutivo Número 56 de 2 de abril de 1997), y de esta forma proceder a su destitución.

No está de más mencionar el contenido del artículo número 3 del Decreto Ejecutivo Numero (sic) 56 de 2 de abril de 1997, por el medio (sic) del cual se modificada el Decreto 681 de 20 de junio de 1952, que reglamenta los artículos 153 y 154 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, y que dice así:

**'Artículo 3: Toda ausencia de tres (3) o más días consecutivos cuando no hayan sido agotados los quince (15) días de que trata el Artículo Primero del presente Decreto, deberá justificarse según el caso, mediante certificado médico u otro medio idóneo. En los lugares en donde no haya médico, la justificación puede hacerse mediante la declaración de dos (2) testigos hábiles, ante el director del centro educativo respectivo.'**

...

En conclusión, el criterio de la Administración, es que se cumplió con el procedimiento legal establecido en las disposiciones que regulan estos actos administrativos y por ende el Decreto de Personal atacado no violenta los derechos fundamentales de la docente..." (La negrita es de este Despacho) (Cfr. fojas 75-79 del expediente judicial).

Lo expuesto **nos permite concluir** que la actuación desplegada por el Ministerio de Educación estuvo apegada a Derecho y a la Ley pues, la medida adoptada en el acto administrativo acusado de ilegal, fue cónsona con el actuar de **Carmen María Batchelor Solís**, puesto que ésta no

justificó de manera fehaciente la razón de sus ausencias, lo que provocó que la entidad demandada la destituyera del cargo que ejercía en el Centro Educativo Ubambiti.

Finalmente, **resulta necesario señalar que en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, como el que examina, no es factible incluir entre las disposiciones que se aducen infringidas, aquéllas de rango superior, debido a que a la Sala Tercera le está atribuido el control de legalidad de los actos administrativos, mas no el control constitucional; ya que esta última facultad le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, por lo que nos abstenemos de emitir un concepto respecto del artículo 32 del Estatuto Fundamental.**

Así lo señaló la Sala Tercera en el Auto de fecha 5 de octubre de 2009, que en lo pertinente indica:

“El tema que se viene examinando cobra mayor vigor cuando el análisis toma en cuenta que la existencia misma de la justicia Contencioso-Administrativa ha sido concebida como un instrumento garantizador del respeto a los derechos fundamentales **en el plano de la legalidad**. Es por ello que, la justicia Contencioso-Administrativa sustenta su creación en una norma constitucional como lo es el numeral segundo del artículo 206 de la Carta Política, lo cual pone de manifiesto su jerarquía e importancia.

Siendo la justicia Contencioso-Administrativa la instancia que, por mandato constitucional, **le corresponde la tarea de ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración...**

En este sentido, resulta oportuno recordar los comentarios que en su oportunidad formuló el Doctor JOSE DOLORES MOSCOTE en respaldo a la creación de la justicia Contencioso-Administrativa, cuando expresó:

‘Por sus orígenes históricos, por las modalidades positivas que afecta en las comunidades políticas que la han acogido, **la jurisdicción Contenciosa sólo tiene por objeto la revisión de los Actos Administrativos de las entidades y funcionarios públicos para ajustarlos a la Ley, si en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas, la han violado.** En otros términos, el recurso a que la institución sirve es una garantía de carácter general contra las actuaciones desorbitadas de la administración y su fin establecer el imperio de la legalidad, estimulador por sí mismo de la seguridad individual y social. Ahora bien, lo que constituye un dique contra las irregularidades y los excesos de las

autoridades administrativas, lo que es sólida valla contra lo arbitrario, discrecional en condiciones políticas normales, sólo puede conducir a realzar el prestigio de la administración y favorecer el culto del derecho por el constante hábito de respetarlo.' (J.D. Moscote, El Derecho Constitucional Panameño antecedentes, doctrinas y soluciones, Panamá, 1960, edición conmemorativa XXV aniversario, Universidad de Panamá, página 601).

..." (Lo destacado es nuestro).

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 292 de 17 de septiembre de 2018, por medio del cual **admitió** a favor de la demandante: los documentos originales, legibles a fojas 12, 16, 19, 20 y 31; y los debidamente autenticados que constan a fojas 28 a 30; 32; al tenor de lo dispuesto en los artículos 833 y 835 del Código Judicial (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

Por otra parte, el Tribunal **no admitió como pruebas presentadas por Carmen María Batchelor Solís, lo siguiente:**

- ✓ "Los documentos en copia simple legibles de fojas 10, 11, 13 a 15, 17 a 18, 25 a 27, 33, 34; conforme lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.
- ✓ ...por inconducentes, los documentos originales que constan a fojas 21 a 24 del proceso, en observancia al artículo 783 del Código Judicial" (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

Vale la pena destacar, que la Sala Tercera, **admitió a favor del Ministerio de Educación**, las copias debidamente autenticadas, que constan de fojas 80 a 90, 93 a 99 del proceso contencioso, de conformidad con los artículos 833 y 835 del Código Judicial (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, es importante tener presente que por medio del Oficio 2388 de 4 de octubre de 2018, la Sala Tercera le solicitó al Ministro de Educación que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; sin embargo, al momento de presentar los alegatos de conclusión de este Despacho, el mismo no había sido enviado al Tribunal (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, este Despacho observa que las mismas **no logran** demostrar que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Carmen María Batchelor Solís**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. *Vía Gubernativa*. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

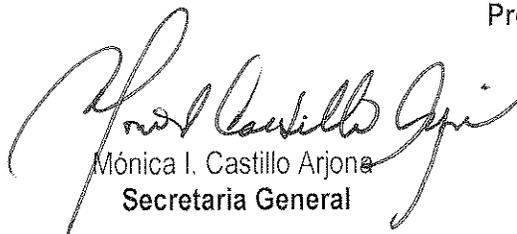
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. *Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina*. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su**

pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Carmen Maria Batchelor Solís**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 4 de 11 de enero de 2017**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 583-17