

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1854

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 8 de noviembre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 980252022.**

El Licenciado Jorge Luis Álvarez, actuando en nombre y representación de **Veyra Zuleika Smith Ortega**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 040 de 18 de mayo de 2022, emitida por el **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. foja 8 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Cuarto:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Quinto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Séptimo:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. foja 21 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Octavo:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. foja 20 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Noveno:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. foja 19 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Décimo:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. foja 15 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Décimo Primero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. fojas 24-25 del expediente administrativo aportado por la demandante).

**Décimo Segundo (sic):** No es cierto como viene expuesto; por lo tanto, se niega.

**Décimo Tercero (Sic):** Es un hecho cierto; por lo tanto se acepta (Cfr. fojas 38-40 del expediente administrativo aportado por la demandante).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 197, 202, 204 y 236 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946 “Ley Orgánica de Educación”,** que en su orden establecen que las resoluciones de los directores de escuela primaria requieren para su validez la aprobación de los Inspectores Provinciales, las de éstos y la de los directores de escuela de educación secundaria, la del Ministerio de Educación; así mismo, señala que, cuando

un empleado del ramo de educación considere que ha sido separado de su cargo sin causa alguna o sin que se le hayan cumplido los requisitos contemplados en la ley, podrá recurrir a los tribunales; que se considera abandono del puesto la ausencia injustificada y sin permiso por espacio de una semana; y que los directores de las escuela de educación secundaria están facultados para imponer sanciones a los miembros del personal educando, docente y administrativo, de acuerdo con las normas que establezca la reglamentación del profesorado y los reglamentos internos de los planteles respectivos (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial);

**B. Los artículos 34, 67, 118, 201 (numeral 31) y 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general; que los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, corresponderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva; que establece las causales por las cuales la autoridad encargada se encuentra impedida de conocer el fondo del proceso; define el debido proceso, y por otro lado, indica que los vacíos de ésta ley serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial (Cfr. fojas 8 y 14-18 del expediente judicial);

**C. El artículo 6 del Decreto 681 de 20 de julio de 1952**, mismo que preceptúa que toda ausencia injustificada será objeto de descuento, que se ordenará mediante resolución que expedirá el Director del plantel o la Inspección Provincial de Educación (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

**D. Los artículos 32, 54, 96, 100, 101, 105 y 109 de la Resolución 05-2003 de 21 de mayo de 2003**, los cuales indican que las acciones de recursos humanos se aplicarán de conformidad con los

manuales de procedimientos establecidos en el régimen de Carrera Administrativa; que el servidor que se ausente de manera temporal o por tiempos definido de su puesto sin la debida justificación incurrirá en falta administrativa; establece los derechos y los deberes de los servidores públicos; señala las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa; que las faltas según su gravedad se clasificaran en leves graves o de máxima gravedad; así mismo, indica que la aplicación de las sanciones disciplinarias estará precedida por un investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos; y por último, que el servidor público podrá hacer uso del recurso de reconsideración o de apelación, según corresponda dentro de los términos establecidos en la ley (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial), y

**E. El artículo 24 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública**, indica que las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos superiores de cada uno de los países miembros, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

### **III. Cargos de Ilegalidad formulados por la demandante.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de la actora señala que: *“Se ha violado la citada norma en forma directa por omisión, por cuanto el acto administrativo acusado de ilegal declaró la insubsistencia (sic) **LA DEMANDANTE** por abandono del puesto, al margen de los elementos esenciales de dicha infracción administrativa, por cuanto la ausencia no se*

*había extendido por una semana corrida* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 9 del expediente judicial).

Así mismo, indica que se ha violado el Reglamento Interno del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, toda vez que: *“La violación de esta norma se concreta en violación directa por omisión, por cuanto la sanción impuesta a **LA DEMANDANTE**, no fue antecedida por un proceso en el que se asegura la efectividad del principio de impugnación, ya que el acto acusado de ilegal se observa que no se señaló la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración ante la Directora General del Patronato, lo que viola el trámite legal que en materia de impugnación (sic) ordenada la ley 38 de 31 de octubre (sic) de 2000”* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 13 de expediente judicial).

Por último, y en atención a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala lo que a seguidas se copia: *“Se ha violado esta norma en concepto de violación directa por comisión por cuanto **LA DEMANDANTE** ha sido sancionada en un proceso INQUISITIVO, sustanciado al margen del debido proceso, del principio de estricta legalidad, que la mantuvo al inicio del mismo en una total indefensión, proceso este sustanciado en segunda instancia por funcionario público incompetente por causal de impedimento legal y cuya ejecución sancionatoria se dio a pesar de la falta de validez del acto administrativo por carecer de la participación y la comparecencia del Doctor Humberto de (sic) León, representante de la Asociación Médica Nacional ante el Patronato del IPHE”* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

#### **IV. Breves antecedentes del caso.**

Según observa este Despacho, el día tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022), la profesora **Veyra Zuleika Smith Ortega**, presentó ante

la Dirección General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, una nota manuscrita en la cual solicitaba una licencia por asuntos personales para asistir a una peregrinación en Israel del cuatro (4) al veinte (20) de mayo del presente (Cfr. fojas 8 del expediente administrativo aportado por la demandante y foja 23 del expediente judicial).

En atención a la nota desplegada, la Directora de Enseñanza Especializada de la citada entidad, mediante la nota la Nota 090/EEE de 5 de mayo de 2022, le remitió un informe a la Dirección Nacional de Servicio y Apoyo para la Habilitación (DNSYAH), en el cual hace constar lo siguiente:

“... ”

El martes 3 de mayo la docente Veyra Smith se presenta a la dirección en mi presencia redacta la nota a la Profa. Canales, para solicitar la autorización, se le aclara a la docente que una vez le den el visto bueno debe traer la acción de personal y dejarla en la dirección de la escuela... pero no regreso.

El miércoles 4 de mayo se presenta a la dirección y pregunta por la directora y mi persona que no estábamos en la Oficina, no dice nada y se retira. No se comunicó en ningún momento.

En el día de hoy se hace la consulta con la directora del centro educativo Profa. Vecys Rivera, quien informa que la docente no se presentó a laborar, lo que indica que se fue de viaje en el día de ayer a las 5p.m. (sic). tal (sic) como lo había anunciado la docente Smith.

...” (Cfr. foja 10 del expediente administrativo aportado por la demandante).

En ese contexto, y mediante la Nota 19 de 13 de mayo de 2022, la Subdirectora del Colegio Bilingüe Estado de Israel (Centro Educativo en donde laboraba **Veyra Zuleika Smith Ortega**), le comunica al **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, que la misma no se había

presentado a laborar desde el día 5 de mayo de 2022 (Cfr. foja 13 del expediente administrativo aportado por la demandante).

Posteriormente, se observa a foja 15 del expediente administrativo aportado por la demandante, que la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, a través de la Nota 305-2022/DNSYAH de 16 de mayo de 2022, le solicitó a la Directora General de dicha entidad, proceder con lo establecido en el artículo 204 del Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, “*Por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación*”, el cual es del siguiente tenor:

**“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.**

...” (La negrita es nuestra).

Que como resultado de lo anterior, el **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, emitió la Resolución 040 del 18 de mayo de 2022, mediante la cual resolvió declarar insubsistente el cargo que ocupaba **Veyra Zuleika Smith Ortega** en dicha entidad, por ausentarse de su puesto de trabajo por más de cinco (5) días consecutivos sin la debida autorización (Cfr. fojas 16-17 del expediente administrativo aportado por la demandante).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación que fue decidido a través de la Resolución de Patronato 008-2022 de 13 de julio de 2022, expedida por el Patronato del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, que

negó dicho recurso, y le fue notificada a la actora el 22 de julio de 2022; quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 38-40 del expediente administrativo aportado por la demandante).

En virtud de lo anterior, el 22 de septiembre de 2022, **Veyra Zuleika Smith Ortega**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 040 de 18 de mayo de 2022, emitida por la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, su acto confirmatorio; y que como consecuencia de la declaratoria anterior, se ordene su reintegro, y se le reconozcan las sumas de dinero dejadas de percibir (Cfr. fojas 3-4 de expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de examinar los planteamientos expuestos, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto acusado de ilegal, es decir la Resolución 040 de 18 de mayo de 2022, emitida por la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, se dictó conforme a derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

#### **5.1 De la competencia de la Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, para emitir el acto objeto de reparo.**

Primeramente, debemos indicar que mediante la Ley 53 del 30 de noviembre de 1951, se constituyó el **Instituto Panameño de Habilitación**

**Especial** como un modelo social, según lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolos Facultativos, que promulga la construcción del proyecto comunitario desde el centro educativo, con sostenibilidad, al satisfacer las necesidades del presente. Veamos.

“**Artículo 1.** Crease un centro autónomo de enseñanza u adiestramiento especial, denominado ‘Instituto Panameño de Habilitación Especial’, que se dedicará primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes ciegos, sordos, mudos, y deficientes mentales de ambos sexos.

Cuando su capacidad económica lo permita, este Instituto extenderá sus servicios a otra clase de impedido”

En ese sentido cobra relevancia lo señalado en el artículo 8 del Reglamento Interno del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, adoptado mediante la Resolución 05-2003 de 21 de mayo de 2003, que establece que la Directora General en su condición de autoridad nominadora es la responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan los objetivos institucionales.

Al respecto, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público. (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de

Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

**“La Competencia.**

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themistocles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

**La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.**

**El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada.** La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico

administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

**La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.**

**Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).**

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, como autoridad nominadora, **estaba plenamente facultada** para emitir el acto cuya legalidad se cuestiona, habida cuenta que **Veyra Zuleika Smith Ortega**, formaba parte de la planta docente de la Escuela de Enseñanza Especial de dicha entidad (Cfr. foja 25 del expediente administrativo aportado por la demandante).

## **5.2 Del Debido Proceso.**

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, la accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía

constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

**31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política:** el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>1</sup> señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción,*

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

*formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”.*

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien nos explica que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”.*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

### **5.3 Del acto acusado de ilegal.**

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal, respetando además todos los Derechos de **Veyra Zuleika Smith Ortega**; razón por la cual los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

---

<sup>2</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

En ese sentido, podemos señalar que la entidad demandada en su informe de conducta señala lo siguiente:

“... ”

**OCTAVO:** Que, el artículo 168 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, como norma que regula la materia que permite a profesores y maestros, ampliar y profundizar sus conocimientos en el exterior por un período no mayor de dos años cuando se considere necesario, **establecer que es una facultad optativa de la autoridad del ramo de educación, conceder la licencia, mediante resolución.**

**NOVENO:** Que el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, en sus consideraciones señala: *‘Que en el caso que ocupa nuestra atención, la autoridad nominadora del Instituto Panameño de Habilitación Especial, **no concedió la licencia en virtud que la actividad a realizar era distinta de estudios de perfeccionamiento, indicado en las normas, ni se presentó en tiempo oportuno.***

**DÉCIMO:** Estimamos oportuno destacar, que la entidad recibió por parte de (sic) Centro Educativo Estado de Israel, dos (2) Modelos C, que es un informe de ausencia y tardanza del personal, el primero suscrito por la Subdirectora donde se indica que la docente se ausentó del 4 al 22 de mayo por 19 días calendarios; y otro firmado por la Directora del Centro, **resaltando que se ausento (sic) por un periodo consecutivo de diecisiete días (17), del 4 al 20 de mayo del presente año.** De lo anterior se determina en la documentación aportada, en efecto, la docente se ausentó de su puesto por un periodo incluso, superior al establecido en el artículo 204 mencionado.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de la hoy demandante, se enmarcó con claridad en el artículo 204 Texto Único de la Ley 47 de 1946, “*Orgánica de Educación*”, lo que conllevó a la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, emitir el acto

acusado de ilegal; fundamentando tal decisión en los informes emitidos por el Centro Educativo Estado de Israel, en el cual se consignó que **Veyra Zuleika Smith Ortega**, se ausentó de su puesto de trabajo por más de cinco (5) días consecutivos, sin el permiso respectivo.

Lo anterior, queda aún más evidenciado, cuando observamos que de la parte motiva de la Resolución de Patronato 008-2022 de 13 de julio de 2022, por el cual se resuelve el recursos de apelación. Veamos.

“ ...

**Que es importante señalar que el abogado, en su segundo argumento plantea, que su representada había solicitado permiso con suficiente tiempo de anticipación, para los días del 5 al 12 de mayo de 2022, sin embargo, es muy distinto al contenido de la nota que ingresó al Despacho Superior, fechada 3 de mayo de 2022, en la que se solicita licencia del 4 al 20 de mayo, para asistir a Israel a una peregrinación en Tierra Santa, que adjunto tenía la programación con el itinerario de la misma por parte de PCMREPS, agencia de viajes.**

Que el artículo 168 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación, como norma que regula la materia que permite a profesores y maestros, ampliar y profundizar sus conocimientos en el exterior por un período no mayor de dos años cuando se considere necesario, establece que es una facultad optativa de la autoridad del ramo de educación, conceder la licencia, mediante resolución;

Que el artículo 175 de la norma supra citada, en concordancia con el antes mencionado, señala que al personal docente se le concederá licencia hasta por el término de tres (3) años consecutivos para hacer estudios de perfeccionamiento;

Que en el caso que ocupa nuestra atención, la autoridad nominadora del Instituto Panameño de Habilitación Especial no concedió la licencia en virtud que la actividad a realizar era distinta de estudios de perfeccionamiento, indicado en las normas, ni se presentó en tiempo oportuno;

...” (Cfr. fojas 39-40 del expediente administrativo aportado por la demandante).

En ese contexto, debemos destacar que la figura de abandono ha sido definida de forma general por Guillermo Cabanellas Torres, en el Diccionario Jurídico Elemental, en de la forma siguiente:

“Dejación o desprendimiento que el dueño hace de las cosas que le pertenecen, desnudándose de todas las facultades sobre ellas, con voluntad de perder cuantas atribuciones le competieran. / Antítesis de la ocupación. / En general significa la renuncia de un derecho o el incumplimiento de un deber. / También, la dejación de nuestras cosas, por un acto voluntario o por disposición de la ley. / Desistimiento o renuncia de una acción entablada en justicia. / Descuido o negligencia. / Desaseo, suciedad...

...  
**DE SERVICIO. El abandono del trabajo de un destino, servicio o función puede, en ocasiones, redundar en perjuicio de la cosa pública o de intereses generales. Las sanciones tienen carácter administrativo cuando un funcionario abandona un cargo sin estar debidamente autorizados. Capital importancia reviste en esta materia que las tareas abandonadas constituyan funciones públicas o actividades privadas.**

...  
 DEL TRABAJO. Incurre en abandono del trabajo el empleado u obrero que no concurra a prestar sus servicios, que lo hace con retraso reiterado o que deja sus tareas antes de tiempo sin debida autorización (La mayúscula es de la cita) (Cfr. CABANELLA TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, decimosexta edición del año 2003, Editorial Heliasta S.R. L., Buenos Aires, Argentina).

De lo anterior, se desprende que el servidor público incurre en el abandono del puesto de trabajo, al no prestar los servicios para los cuales haya sido nombrado, ausentándose sin la debida autorización por un término de cinco (5) días hábiles consecutivos o más, lo que resulta en perjuicio de la cosa pública o de intereses generales.

En esa misma línea de pensamientos, debemos precisar que la falta de atención diligente de los deberes y obligaciones que tiene un docente, como es el caso de ausentarse a su puesto de trabajo sin justificación oportuna, resulta en perjuicio de la institución y de sus estudiantes.

En ese sentido, debemos destacar que, si bien es cierto, **Veyra Zuleika Smith Ortega** petitionó el día **tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022)**, una licencia por asuntos personales para asistir a una peregrinación en Israel del cuatro (4) al veinte (20) de mayo del presente; no podemos perder de vista que la misma se ausentó de su puesto de trabajo desde el día **cinco (5) hasta el veintidós (22) de mayo**, sin contar con la aprobación respectiva de la licencia solicitada (Cfr. fojas 39-40 del expediente administrativo aportado por la demandante).

En atención a lo anterior, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la ética pública en el marco de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, explicado por la jurista Miriam Mabel Ivanega de la siguiente manera:

“ ...

**La experiencia moral del ciudadano como funcionario** y del particular en tanto colaborador de la Administración, **constituyen el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública**; su resultado es la determinación del sentido de aquella experiencia con base en los principios universales que proporciona la razón. Ello supone la exigibilidad de ciertos valores deseables, **respecto de la conducta de los agentes públicos. La conducta de éstos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.**

...

La sociedad define cuáles son las conductas que espera de sus funcionarios, que son receptadas legislativamente en el orden nacional e internacional. **De esta forma se impone a quien realice una función pública-como deber primordial- que el servicio a los intereses generales presida su actuación.”**

(Responsabilidad Disciplinaria y la Lucha contra la Corrupción, Colección Jurídica Disciplinaria ICDD.Volumen III. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, D.C. 2013. Págs. 27-29) (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, esta Procuraduría no desconoce que el plano ético y el plano disciplinario son independientes entre sí en el sentido que ambas conductas son tipificadas y consecuentemente sancionadas de manera distinta en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, de una lectura del extracto doctrinal previamente citado, queda claro que ambos aspectos no pueden analizarse uno aislado del otro, pues las normas éticas tienen por finalidad **sentar los pilares y principios fundamentales de conducta y transparencia bajo los cuales deben regirse los servidores públicos en el marco de sus actuaciones, prevaleciendo siempre el interés de la colectividad**; ya que dista mucho de la realidad **la posibilidad de tipificar dentro de la normativa disciplinaria todas las posibles conductas en las que pueda incurrir un funcionario y que constituyan faltas administrativas**, de ahí la importancia que todo agente público ciña sus decisiones y actuaciones de acuerdo a lo establecido en los distintos cuerpos normativos.

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial**.

Al respecto, debemos resaltar que en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales la entidad demandada declaró insubsistente por abandono del puesto, el cargo que ocupaba **Veyra Zuleika Smith Ortega**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de

esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

**“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:**

**1. Los que afecten derechos subjetivos;**  
...”

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se se declaró la insubsistencia por abandono del puesto, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a la imposición de la misma; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 24-25 y 38-40 expediente administrativo aportado por la demandante).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 040 de 18 de mayo de 2022, emitida por el **Instituto Panameño de Habilitación Especial**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**VII. Pruebas:**

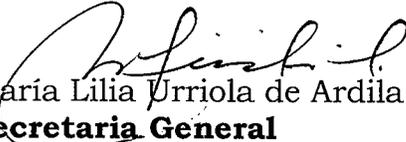
**7.1** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en la entidad demandada.

**VIII. Derecho:** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**