

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 905

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de julio 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.

Contestación de la demanda.

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 el propósito 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora estima que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes normas:

A. El artículo 32 de la Constitución Nacional, el cual establece que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

B. Los siguientes artículos del Texto Único de la Ley 47 de 1946, aprobado por el Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004:

b.1. El artículo 197, que establece que las resoluciones de los directores de escuela primaria requieren para su validez la aprobación de los inspectores provinciales (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

b.2. El artículo 198 (numeral 2), que dispone que una de las faltas que acarrearán la pérdida del puesto y la inhabilitación durante un (1) año para ocupar cargos en el Ministerio de Educación es la de ocultar la existencia de vacantes en cualquier dependencia de la entidad con el propósito de favorecer o perjudicar a determinados aspirantes (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

b.3. El artículo 199, que se refiere al derecho del funcionario a ser representado; asumir su defensa; y a presentar los recursos correspondientes (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

b.4. El artículo 200, que señala que toda gestión relacionada con alguna investigación de cargos relativos a la conducta o deficiencia de algún miembro del personal docente o administrativo del ramo de Educación, deberá hacerse por escrito (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

b.5. El artículo 202, que expresa que cuando un empleado de la institución considere que ha sido separado de su cargo sin causa justificativa o sin que se hayan cumplido los requisitos de la presente Ley, podrá recurrir a los Tribunales (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

b.6. El artículo 213, que en realidad corresponde al artículo 203, que manifiesta que todo miembro del personal docente o administrativo que renuncie a su puesto

voluntariamente por motivos justificados a juicio del Ministerio de Educación, tendrá derecho a recibir, un certificado de retiro (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

b.7. El artículo 214, relativo a que cuando la enfermedad del miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación tenga una duración mayor de treinta (30) días consecutivos, dicho funcionario se acogerá a las disposiciones del Seguro Social (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

b.8. El artículo 278, que expresa que los Inspectores de Educación son los representantes del Ministerio en los Consejos Municipales (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias visibles en autos, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, emitió el Decreto de Personal 4 de 11 de enero de 2017, por medio del cual 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 ahora demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto impugnado; y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que se le restituya a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir desde la segunda quincena del mes de marzo de 2016, hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Carmen María Batchelor Solís** argumenta 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).

Antes de entrar al análisis del Decreto 4 de 11 de enero de 2017, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, por medio del cual se destituyó a **Carmen María Batchelor Solís**, este Despacho debe 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).

Por otra parte, esta Procuraduría se opone al resto de los cargos de ilegalidad expuestos por **Carmen María Batchelor Solís** en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto objeto de controversia, los cuales pasamos a descartar de manera conjunta dada la estrecha relación existente entre los mismos.

En efecto, contrario a lo expuesto por **Batchelor Solís**, 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 la accionante 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, se observa que el 11 de marzo de 2016, el Director del Centro Educativo Ubambiti, suscribió un Informe dirigido al Director Comarcal Ngabe Bugle, 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 había presentado a laborar (Cfr. fojas 76 y 84 del expediente judicial).

De igual manera, nos podemos percatar que existe un control de ausencias y tardanzas del personal docente y administrativo de la escuelas primarias de básica general; en el cual se corrobora 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, 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, 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, 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 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 hasta aquí, 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.

Por las razones antes expuestas, consideramos que los cargos de infracción que aduce **Carmen María Batchelor Solís** deben ser desestimados por la Sala Tercera; y, en consecuencia, 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.

IV. Pruebas:

A. Se **objeta** la admisión de los documentos visibles en las fojas 10-11 del expediente judicial; ya que no están autenticados por el servidor público encargado de la

custodia del original, requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial. Aunado a esto, consideramos que los mismos resultan **ineficaces** pues, se tratan de certificados de incapacidad que datan del año 2015, tiempo que no guarda relación con la inasistencia de **Carmen María Batchelor Solís**, la que ocurrió del 22 de febrero al 11 de marzo de 2016.

B. Así mismo, **objetamos** toda la documentación que se encuentra en las fojas 13-15, 17-18, 25-27 y 33-34 del expediente judicial, debido a que fue presentada en copia simple, incumpliendo de esta manera el contenido del artículo 833 del Código Judicial.

C. Por último, **objetamos** los documentos que se observan en las fojas 21-24 del expediente judicial, por **inconducentes**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial; puesto que, los mismos se tratan de constancias de asistencias de **Carmen María Batchelor Solís** que no guardan relación con la inasistencia de la actora a su lugar de trabajo, la que ocurrió del 22 de febrero al 11 de marzo de 2016.

D. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General