

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 413

Panamá, 11 de abril de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Feliciano Batista Martínez, actuando en nombre y representación de **Lilibeth Mendoza Fernández**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el cual se destituyó a **Lilibeth Mendoza** del cargo de Educador Ñ-2, Formulación de Proyectos, Gestión Empresarial, Ética y Valores, permanente, C.E.B.G. José Del C. Mejía, Pinogana, provincia de Darién (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

El acto administrativo fue notificado a la recurrente el 10 de diciembre de 2015, y a su vez presentó el recurso de reconsideración, mismo que fue contestado mediante la Resolución 117 de 8 de julio de 2016, por medio de la cual se confirmó en todas sus partes el Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015. Ese acto administrativo le fue notificado el 14 de julio de 2016 (Cfr. fojas 21 a 24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la demandante ha acudido a la Sala Tercera el 9 de septiembre de 2016, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que se le restituya o reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios caídos, sueldos, aumentos, ajustes, sobre sueldos, gratificaciones, escalafones, cambios de categoría y demás emolumentos que haya dejado de percibir, desde el momento de su destitución hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. fojas 2 a 19 del expediente judicial).

II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1385 de 19 de diciembre de 2016**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la demanda, los argumentos del apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto administrativo objeto de reparo carece de las razones que motivaron su expedición. Agrega, que para poder declarar insubsistente el cargo que ocupaba en C.E.B.G. José Del C. Mejía, por la causal de abandono del puesto, sin precisar desde cuándo hasta qué fecha transcurrió el periodo durante el cual la demandante se ausentó de manera injustificada y sin permiso de su puesto

o lugar de trabajo y sin haber sido motivada y fundamentado en Derecho, por lo que, a su juicio, su remoción es ilegal (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De igual manera, señala que el abandono decretado a la docente **Lilibeth Mendoza**, obedeció a que no se presentó en término la justificación de sus ausencias, agrega además que los certificados de incapacidad aportados como prueba se encuentran en copia simple y sin ninguna firma o sello de recibido por su superior inmediato (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que se analizaron de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al demandante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por **Lilibeth Mendoza** en relación con las disposiciones que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto de personal objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta a continuación:

Según se desprende del Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015, suscrito por la Ministra de Educación, la falta está contemplada en el artículo 204 de la Ley 47 de 1946, orgánica de educación, de conformidad con la nueva numeración y ordenación sistemática establecida mediante Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, que considera “abandono del puesto”, la ausencia injustificada y sin permiso por espacio de una semana, conducta en la cual la accionante incurrió al ausentarse de su lugar de trabajo sin cumplir con el procedimiento establecido para ello (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Según se desprende del Informe de Conducta DM-2270-104-DNAL-PD-16 de fecha 10 de octubre de 2016, suscrito por la Ministra de Educación, en cuanto a la falta cometida por la demandante, se desprende lo siguiente:

“ ...

Luego de un análisis minucioso de los puntos esbozados por el licenciado Feliciano Batista Martínez, representante legal

del demandante, discrepamos de las versiones dadas por el recurrente, ya que somos del criterio que el Decreto de Personal atacado no infringió ni violentó las normas que regulan los procedimientos de estabilidad laboral en cuanto a los funcionarios del Ministerio de Educación; pues si bien es cierto se decretó el cese de labores de la educadora **Lilibeth Mendoza**, ésta fue en base a un proceso administrativo disciplinario por abandono del cargo, en la que no pudo acreditar a o justificar ciertas incapacidades; en razón de esto, el Decreto Ejecutivo 56 de 2 de abril de 1997, que modifica el Decreto 681 de 30 de julio de 1952, que reglamenta los artículos 153 y 154 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, señala lo siguiente:

➤ Artículo primero: toda ausencia de tres (3) o más días consecutivos cuando no hayan sido agotados los quince (15) días del que trata el artículo primero del presente Decreto, deberá justificarse según el caso, mediante certificado médico otro medio idóneo. En los lugares donde no haya médico, la justificación puede hacerse mediante declaración de dos (2) testigos hábiles, ante el Director del Centro educativo respectivo.

Parágrafo: los comprobantes para justificar las ausencias deben ser presentados por el interesado al jefe inmediato el mismo día en que se reanude sus labores. En caso contrario, tales ausencias se considerarán injustificadas.

En tal sentido, según lo establecido en la norma citada, el abandono decretado a la docente Lilibeth Mendoza, se debió a que no presentó en el término oportuno la justificación de sus ausencias, en otras palabras, los certificados de incapacidad.

Cabe mencionar que con el escrito de reconsideración presentado por su apoderado legal, **éste al momento de presentar las pruebas, sólo presentó las incapacidades pero en copia simples**, por lo que las mismas no representan elementos probatorios por carecer de valor para ello, pues así lo indica el artículo 140 del Código Administrativo, que establece que en el caso de la prueba de facsímil y las copias, la entidad pública respectiva deberá asegurarse de su autenticidad, confrontándolas con su original en un periodo razonable después de su recepción, o por cualquier otro modo que considere apropiado. **En tal sentido, las incapacidades presentadas en copia simple por el apoderado legal, al momento de resolver el escrito de reconsideración y pasar a evaluar las pruebas aportadas, no fueron tomadas en cuenta por inconducentes, en otra fase por carecer de valor probatorio para ello...** (La negrita es de esta Procuraduría) (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Frente al contenido del Informe reproducido, para esta Procuraduría resulta evidente que la conducta atribuida a **Lilibeth Mendoza** se enmarca en el contenido del 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, norma aplicada para proceder con la desvinculación de la accionante y que expresa que: *“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”*, ya que está acreditado que la actora no se presentó a laborar por una semana y, además, no entregó excusa alguna que justificara tal falta, de allí que su remoción es legal.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 82 de 23 de febrero de 2017**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: el poder firmado y sellado por la Notaría Cuarta, del Circuito de Panamá; la copia autenticada del Decreto de Personal 1243 de fecha 30 de octubre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el cual se destituyó a **Lilibeth Mendoza** del cargo que tenía en esa institución; la copia autenticada de la Resolución 117 de 8 de julio de 2016, por medio del cual se confirmó en todas sus partes el Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015 (Cfr. fojas 1, 20-24 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo** relativo al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 547 de 10 de marzo de 2017 por la Sala Tercera y que fue remitido mediante **Nota DNLA-104-1152-**

AJ-16 de 29 de marzo de 2017, con el sello de recibido en la Sala Tercera el 3 de abril de 2017 (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial y documento aportado aparte).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar lo señalado por Lilibeth Mendoza en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a probar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Lilibeth Mendoza**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 1243 de 30 de octubre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 591-16