

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1245

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de julio de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de **Alberto Eliécer Cabrera López**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, emitida por el **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegatos de conclusión.**

**Expediente 611042021.**

**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 de plena jurisdicción 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 a **Alberto Eliécer Cabrera López** en lo que respecta a su pretensión.

#### **I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, mediante la cual el **Instituto Panameño de Habilitación Especial** destituyó a **Alberto Eliécer Cabrera López**, quien laboraba como docente en el centro educativo de la Provincia de Veraguas, por incurrir en falta disciplinaria consagrada en el **artículo 5 (literal C) del Decreto 618 de 9 de abril de 1952**, consistente en conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar

un educador (Cfr. fojas 53-57 del expediente administrativo aportado por el actor con la demanda).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado del actor señaló, en lo medular, que el acto acusado vulneró los **artículos 34 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; los **artículos 190, 192 y 193 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**; así como el **artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977; y el **artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado por la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, en la medida que las actuaciones desplegadas por la entidad demandada se concretaron en abierta violación a los principios que rigen el procedimiento administrativo, al omitir de forma absoluta los trámites fundamentales en materia disciplinaria, lo cual conllevó que la institución fundamentara su decisión en elementos probatorios, en su opinión, de carácter ilegal, dado que no realizó una investigación preliminar para recabar las evidencias e indicios, y comprobar los hechos de la supuesta culpabilidad que se le atribuía; incluso, señala que la sanción fue impuesta por una autoridad carente de competencia, quien no preservó las garantías procesales mínimas, tales como el derecho de defensa y un proceso sin dilaciones indebidas (Cfr. fojas 4-19 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como advertimos en la **Vista Número 082 de 11 de enero de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, una vez que el **Instituto Panameño de Habilitación Especial** tuvo conocimiento de la denuncia interpuesta por Rita Ríos Pérez, madre de Marta Batista Ríos, quien es estudiante de la Escuela Regular del Programa de Inclusión Educativa César Clavel del

Distrito de Cañazas, donde **Alberto Eliécer Cabrera López** se desempeñaba como educador, por la comisión de actos en contra de la estudiante, dio inicio al proceso disciplinario conforme a lo dispuesto en los **artículos 190, 192 y 201 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**, Orgánica de Educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, habida cuenta de la existencia de indicios de culpabilidad, por lo que el 12 de julio de 2018, la institución notificó al recurrente del contenido de la Resolución 001-2018 de 11 de julio de 2018, mediante la cual la autoridad: **a)** declaro abierta la investigación relacionada con los supuestos hechos de irrespeto, descortesía, intimidación, actos libidinosos y hostigamientos perpetrados por el hoy demandante; **b)** formuló el pliego de cargos por infringir el **artículo quinto (literal c) del Decreto 618 de 9 de abril de 1952, que consiste en realizar una conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador**; **c)** solicitó la suspensión del cargo del ex servidor público; **d)** abre periodo a pruebas; y **e)** puso en conocimiento de lo actuado a otras instituciones competentes (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial y fojas 2, 3 y 5-6 del expediente administrativo aportado por el actor con la demanda).

Como señalamos en su momento, dicha decisión le fue notificada al hoy demandante, el 12 de julio de 2018, a efectos que ejerciera los mecanismos legales y procesales que estimara pertinentes, como efectivamente lo hizo, pues el 19 de julio de 2018, **Alberto Eliécer Cabrera López** promovió un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo antes citado, el cual fue resuelto a través de la Resolución 002-2018 de 6 de agosto de 2018, que niega las pretensiones del accionante y, que a su vez, fue apelada por el actor, el 20 de agosto de 2018, y rechazada por la autoridad nominadora por vía de la Resolución 010-2018/DNSyAH de 11 de octubre de 2018 (Cfr. fojas 6, 8-10, 12-17 del expediente administrativo aportado por el actor con la demanda).

En función de lo planteado, **reiteramos** que las actuaciones administrativas del **Instituto Panameño de Habilitación Especial** se formalizaron en el marco de lo dispuesto en los **artículos 190, 192 y 193 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**, toda vez que procedió a investigar inmediatamente los hechos denunciados contra de **Alberto Eliécer Cabrera López**, y tan prolijamente como su importancia demandaba; por esa razón, Nieves Luque Solanilla, Directora de la Extensión del IPHE-Provincia de Veraguas y superior inmediato del ex funcionario, emitió la Resolución 001-2018 de 11 de julio de 2018, en la cual plasmó, con base al principio de economía procesal, las principales diligencias a realizar, tales como: **a) inicio de las sumarias, b) pliego de cargos, y c) práctica de pruebas** que debían realizarse en el curso de la investigación; asimismo, ordenó adoptar las medidas que, conforme a la Ley, resultaban necesarias, de acuerdo con la situación a *prima facie* conocida, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones alegadas al texto normativo en referencia.

Respecto a la alegada ilegal separación temporal del puesto señalada por el recurrente, debemos **ratificarnos** en lo expuesto en nuestra vista de contestación, en cuanto a que: *“...la suspensión en el ejercicio de un cargo público, como consecuencia de una medida preventiva en materia disciplinaria, es una medida cautelar que recae sobre la persona del funcionario o empleado, la cual expide el operador disciplinario dentro de una actuación con el fin de asegurar el éxito de la investigación e impedir que el procesado obstaculice, oculte o interfiera el trámite, mientras culmina el proceso. En tal sentido, su decreto no implica la terminación del vínculo laboral, sino la configuración de una falta temporal del servidor.”* (Cfr. Consejo de Estado colombiano, Sección Quinta, sentencia de 19 de noviembre de 2020, C. P. Luis Alberto Álvarez Parra).

En este orden de ideas, **resaltamos** que los **artículos 201 y 202 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**, en concordancia con el **artículo 108 de la**

**Resolución 05-2003 de 21 de mayo de 2003**, que adopta el Reglamento Interno del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, evidencian que la medida de suspensión del cargo decretada es de carácter preparatoria o temporal, y la misma fue adoptada tomando en cuenta los hechos que le fueron atribuidos a **Alberto Eliécer Cabrera López**, los cuales configuraban una falta pública o de escándalo social, que requería, como efectivamente fue, una acción rápida por parte de la autoridad para asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, salvar al Ramo de Educación del desprestigio y, sobre todo, para velar por el interés superior de la menor, pues tal como señaló la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, es obligación de ese centro de educación especial, salvaguardar la integridad de los estudiantes con condiciones físicas, mentales y sensoriales que reciben enseñanza en dichos planteles educativos inclusivos, como también salvaguardar al ramo del desprestigio (Cfr. fojas 33-34 del expediente judicial).

De hecho, en concordancia con lo señalado por el Tribunal en otros casos de similar naturaleza, **Alberto Eliécer Cabrera López** debió recurrir la decisión dictada por la autoridad nominadora, esto es, la medida rápida de suspensión en el cargo, mientras se completaba la investigación, no sólo en vía gubernativa, sino también ante la instancia judicial correspondiente, máxime si el recurrente consideraba que no existía causa justa que sustentara su aplicación y que no se habían cumplido los requisitos que dispone la legislación vigente para su adopción (Cfr. Resolución de 18 de septiembre de 2003).

En relación a la violación de los **artículos 34 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, reiteramos el hecho que el apoderado judicial del accionante desconoce la **Estructura Organizativa del Instituto Panameño de Habilitación Especial**, creado mediante la Ley 53 de 30 de noviembre de 1951, modificada por la Ley 23 de 10 de diciembre de 1990, como un centro

autónomo de enseñanza y adiestramiento especial, que funciona bajo la dirección de un Patronato; y que conforme al **artículo 19 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**, forma parte del sector educativo; situación que fue debidamente sustentada por la autoridad en su informe explicativo de conducta (Cfr. foja 37 del expediente judicial, página 3 de la Gaceta Oficial 21,687 de 10 de diciembre de 1990 y página 8 de la Gaceta Oficial 25,042 de 4 de mayo de 2004).

Bajo la premisa anterior, el abogado del demandante mal puede pretender la nulidad de un acto administrativo que ha cumplido con todos los elementos necesarios para su adecuada emisión, sobre la base que la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial** carecía de competencia para destituir a su representado, pues al tenor del **artículo 197 del Texto Único de la Ley 47 de 1946**; y del **artículo 100 (literal c) de la Resolución 05-2003 de 21 de mayo de 2003**, a ésta le correspondía dictar la Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, acusada de ilegal (Cfr. página 13 de la Gaceta Oficial 24,835 de 2 de julio de 2003 y Sentencia de 29 de enero de 2014).

En lo que respecta a los cargos de infracción invocados en relación al **artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977; así como el **artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado por la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, debemos **resaltar** que de las constancias procesales se advierte claramente que el actor ejerció, en todo momento, su derecho de defensa haciendo uso de los mecanismos procesales (reconsideración y apelación), que contempla el **Texto Único de la Ley 47 de 1946**, en concordancia con la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, de ahí que la Directora General del **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, autoridad competente, formalizó su decisión mediante Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, la cual determinó la responsabilidad de **Alberto Eliécer Cabrera López** y dictaminó su destitución,

basado en el caudal probatorio recabado y valorado en el proceso disciplinario; circunstancia que fue debidamente expuesta por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, donde advierte que ésta no sólo observó las garantías procesales mínimas, tales como el derecho de defensa y un proceso sin dilaciones indebidas; sino que, además, cumplió con la motivación fáctica jurídica del acto acusado, esto es, cada uno de los actos proferidos se encuentran debidamente fundamentados (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

De hecho, debemos **recalcar** que a la luz de los instrumentos legales internacionales señalados por el activador judicial como conculcados, la entidad demandada sustentó que en interés superior del menor aplicó la medida de suspensión temporal del cargo y la sanción disciplinaria, pues tal como lo dispone el **artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, y el **artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, todos los niños tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (Cfr. foja 65-66 del expediente administrativo aportado por el actor con la demanda).

En virtud de lo expuesto, **reiteramos** que en la situación en examen el **Instituto Panameño de Habilitación Especial** se apegó al debido proceso y le formuló el pliego de cargos a **Alberto Eliécer Cabrera López** por la posible comisión de faltas administrativas de acuerdo a lo preceptuado en el **artículo quinto (literal c) del Decreto 618 de 9 de abril de 1952**, y al momento de establecer la sanción, la entidad demandada evaluó el caudal probatorio, evidenciando que el hoy recurrente había incurrido en una conducta irregular y antiética que resulta violatoria de las normas y procedimientos que rigen la materia, por lo que está sujeta a la sanción disciplinaria contenida en la disposición jurídica en mención, es decir, la destitución de su cargo.

### III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Alberto Eliécer Cabrera López** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 352 de nueve de junio de dos mil veintidós (2022), por medio del cual admitió como medios probatorios propuestos por el actor, el cuadernillo adjuntado con la demanda, el cual contiene las copias autenticadas del acto impugnado, así como su acto confirmatorio (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Asimismo, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, objeto de controversia, emitido por el **Instituto Panameño de Habilitación Especial** (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 1316 de 21 de junio de 2022, esa Magistratura le solicitó al **Instituto Panameño de Habilitación Especial**, que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota 450/DG.2022 de 28 de junio de 2022 (Cfr. fojas 70 y 71 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Alberto Eliécer Cabrera López**, como puede observarse, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, que, a juicio de este Despacho, **carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado**



**acreditar que la Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, objeto de reparo, es nula, por ilegal;** por el contrario, resulta claro que **la medida adoptada por el Instituto Panameño de Habilitación Especial se encuentra suficientemente sustentada, dado que Alberto Eliécer Cabrera López impartía clases a menores de edad con condiciones de discapacidad físicas, mentales y sensoriales, por lo que, su conducta, debía ser acorde a su investidura de docente; sin embargo, tal y como ha quedado evidenciado en la presente causa, el educador realizó actuaciones impropias, mismas que distan del comportamiento de cualquier funcionario al servicio del Estado, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 (numeral 2) de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que preceptúa: “En todas las actividades relacionadas con los niños y las niñas con discapacidad, una consideración primordial será la protección del interés superior del niño.”** (Cfr. página 9 de la Gaceta Oficial 25,832 de 11 de julio de 2007).

Aunado a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que **la falta disciplinaria atribuida a Alberto Eliécer Cabrera López fue debidamente acreditada y comprobada por el Instituto Panameño de Habilitación Especial,** entre otros, a través de las declaraciones testimoniales brindadas durante el proceso disciplinario, las cuales evidenciaron que el prenombrado, había realizado acciones de irrespeto, descortesía, intimidación, actos libidinosos y hostigamientos hacia la estudiante Marta Batista Ríos, conductas que como señalamos anteriormente, riñen con la moralidad que debe mantener un educador frente a sus alumnos, de ahí que fuera destituido de conformidad a lo dispuesto en el **artículo 5 (literal C) del Decreto 618 de 9 de abril de 1952.**

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la**

presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de derecho alegados en el libelo.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y de acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

**“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial...**

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.


...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 009/2021/DG de 27 de enero de 2021, emitido por el Instituto Panameño de Habilitación Especial, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás peticiones del accionante.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General