

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 205

Panamá, 21 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegatos de  
Conclusión.  
Exp. 357642020**

El Licenciado Rafael Benavides, actuando en nombre y representación del **Iris Lourdes Villegas Colono**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, así como 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 Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 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 **Iris Lourdes Villegas Colono** en lo que respecta a su pretensión.

Sobre el asunto, tal como indicamos en la **Vista Número 1421 de 11 de octubre de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, el apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe el **artículo 190 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946**, Orgánica de Educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004; el **artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, que

regula el Procedimiento Administrativo General; y el **artículo 90 (numeral 4) del Código Penal**, adoptado por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2007 (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

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

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que mediante el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, destituyó a **Iris Lourdes Villegas Colono**, quien laboraba como docente en el C.E.B.G. Stella María Sierra, por incurrir en falta disciplinaria consagrada en el artículo 5 (literal C) del Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952 (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución No. 228 de 31 de diciembre de 2019, y notificada a la recurrente el 28 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 31-33 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, el 2 de julio de 2020, el apoderado judicial de **Iris Lourdes Villegas Colono** acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, así como la resolución confirmatoria y las preparatorias, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene al **Ministerio de Educación** a que reintegre a su representada al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto administrativo acusado; y que se haga efectivo el pago de salarios dejados de percibir desde el día de la suspensión del cargo, hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Como en su momento advertimos, el abogado de la accionante manifestó que el acto acusado fue emitido en violación del **artículo 190 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946**, Orgánica de Educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, toda vez que los funcionarios del **Ministerio de Educación** que atendieron la situación de **Iris Lourdes Villegas Colono**, no le prestaron la debida consideración a la documentación aportada por el denunciante, quien, según alega, no tiene la solvencia moral y ética para haber hecho señalamientos tan serios, que le han causado mucho daño a su representada (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, expuso que se infringió el **artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que las pruebas aportadas al proceso no fueron apreciadas de forma correspondiente, por el contrario, alegó que fueron someramente mencionadas en cada de unas de las resoluciones que profirió la autoridad nominadora, sin individualizar las mismas según los cargos que se pretendían desvirtuar (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Finalmente, manifestó que se vulneró el **artículo 90 (numeral 4) del Código Penal**, puesto que, a pesar que se consignaron los fondos de cafetería y matrícula a la cuenta bancaria del C.E.B.G. Stella María Sierra, en un momento distinto al que debió ser, la entidad demandada aplicó las más severas de las sanciones a **Iris Lourdes Villegas Colono** (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

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

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales

que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En relación a los cargos indilgados al **artículo 190 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946**, Orgánica de Educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004, en su momento resaltamos que la destitución de **Iris Lourdes Villegas Colono** se produjo porque la misma incurrió en una falta disciplinaria, consignada en **el artículo 5 (literal c) del Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952, que consiste en realizar una conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador** (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Como expresamos en nuestra Vista de Contestación, las constancias procesales evidencian que la investigación disciplinaria surgió a raíz de una denuncia presentada por Luis Alberto Araúz Becerra, director técnico docente del C.E.B.G. Stella María Sierra, quien señaló que la hoy demandante, en su condición de directora del plantel, estaba incurriendo en una serie de anomalías, de allí que la autoridad nominadora procedió a iniciar el proceso administrativo disciplinario y ordenó la realización de una auditoría de los ingresos y desembolsos realizados en el centro educativo durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 al 31 de julio de 2015, con el fin de esclarecer los hechos señalados. Se infiere, además, que la diligencia practicada efectivamente acreditó la comisión de una serie de irregularidades, entre las cuales se menciona el cobro del alquiler del kiosko y el curso de verano del año 2015, que ascendía a un monto de B/.5,630.18; dineros que no fueron depositados en la cuenta bancaria, sino tres (3) meses después, luego que la entidad demandada constató la comisión de las faltas (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En relación con la transgresión al **artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, reiteramos que luego que el **Ministerio de Educación** tuvo conocimiento de la denuncia presentada, inició el proceso disciplinario por presuntos malos manejos de fondos públicos por parte de la recurrente, en ese sentido, ordenó la investigación y verificación de los hechos indilgados, para lo cual se realizó una auditoría y se tomó la declaración jurada del personal que laboraba en el plantel; y una vez que la entidad demandada recabó las pruebas, procedió a valorar y apreciar las mismas, concluyendo que existían elementos probatorios suficientes para solicitar la destitución de **Iris Lourdes Villegas Colono**, pues aun cuando ésta devolvió los dineros recaudados, luego de finalizada la diligencia practicada, ello no la exime de responsabilidad, pues ocasionó un perjuicio económico al Estado, al no supervisar el uso de fondos públicos y omitir la adopción de los controles necesarios para su manejo, como buen Padre de Familia, de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 233 y 265 del Texto Único de la Ley N° 47 de 1946**, Orgánica de Educación, que preceptúan que los directores de los centros educativos son los encargados del correcto funcionamiento de la institución que dirigen (Cfr. fojas 38-41 del expediente judicial).

Sobre el particular, resulta importante hacer hincapié en que la Resolución N° 22 de 16 de agosto de 2016, y la Resolución N° 30 de 17 de noviembre de 2016, ambas suscritas por la Directora Regional de Educación de Panamá Oeste; así como la Resolución No. 105 de 24 de abril de 2017, emitida por la Ministra de Educación, constituyen meros actos preparatorios, habida cuenta que fueron dictados previamente a la destitución de **Iris Lourdes Villegas Colono** en virtud de proceso disciplinario iniciado en su contra, por malos manejos de fondos públicos;

los cuales se encuentran debidamente motivados, en la medida que expresan los factores de hecho y de derecho que fundamentaron la decisión final adoptada por la autoridad nominadora mediante el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, frente a los cuales la recurrente ejerció, en todo momento, su derecho de defensa, haciendo uso oportuno de los recursos que dispone la ley (reconsideración y apelación) ante la institución demandada, quien luego confirmó su decisión mediante la Resolución No. 228 de 31 de diciembre de 2019, que agotó la vía gubernativa y permitió, posteriormente, a la accionante acudir a la Sala Tercera.

Así pues, estimamos pertinente subrayar que el acto administrativo que formalizó la decisión adoptada por el **Ministerio de Educación**, mediante el cual se determinó la responsabilidad de **Iris Lourdes Villegas Colono**, se basó en el caudal probatorio recabado y valorado en el proceso disciplinario, por tanto, reiteramos que su motivación fáctica jurídica se encuentra precedida de la resolución que recomienda su destitución. Sobre este punto, en su momento reproducimos la **Resolución de veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciséis (2016)**, a través de la cual el Tribunal se pronunció en similares términos:

“Consta a foja 53 de la Resolución del 3 de julio de 2003, que la docente...fue notificada del pliego de cargos y que luego fue contestado por la licenciada...en representación de la docente..., por lo quedó acreditado que **en ningún momento se cometió violación alguna al debido proceso legal ni mucho menos que se le haya dejado en estado de indefensión; ya que se le brindó la oportunidad de defenderse y de explicar las razones de su conducta, por lo que se le respetó el derecho al contradictorio en todo momento**, toda vez que consta que las pruebas solicitadas y aportadas por la defensa, mediante escrito presentado el 11 de julio de 2012, fueron admitidas.

...es obvio que la Dirección Regional de Panamá Oeste, cumplió con cada uno de los requisitos señalados en la Ley 47 de 1946, para efectuar este tipo de investigaciones y que además, la sanción impuesta es congruente con las faltas incurridas, tal como lo dispone el Decreto Ejecutivo No.618 de 1952.

Se observa además que la resolución impugnada fue motivada, concatenada a la aplicación del debido proceso y en apego a las reglas de la sana crítica, como lo ha dejado plasmado la sala Tercera de la Corte Suprema en muchos de sus fallos pues se ha dicho ya que la sana crítica como sistema de valoración de pruebas consiste en un método que, lejos de estar librado a la arbitrariedad caprichosa del juez, por el contrario, opera sujeto siempre a ciertas reglas y principios de los cuales el juez no está autorizado apartarse.

Es por eso que de las piezas procesales incorporadas al acción bajo examen, podemos concluir que los argumentos de la docente...no han logrado desvirtuar las razones por las cuales el Ministerio de Educación solicitó al Órgano Ejecutivo su destitución, por lo que se infiere que el contenido de la Resolución objeto de reparo resulta conforme a Derecho.

...

A lo largo de todo el recorrido realizado al expediente administrativo de parte de la Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste, nos permite arribar a la conclusión que **el procedimiento utilizado de parte de la entidad demandada, fue aplicando las disposiciones correspondientes que regulan esta materia, en conjunto con las normas generales contenidas en la Ley 38 de 2000.** Es por esta razón que consideramos que no se ha vulnerado los artículos señalados como infringidos, ni se ha incurrido en falta al debido proceso. Al contrario el actuar de la demandada ha quedado debidamente comprobado que fue con objetividad y apego al principio de estricta legalidad, en vista de lo anterior, solo nos resta señalar que lo procedente es declarar legal la resolución impugnada.

..." (La negrita es nuestra).

Con fundamento en lo expuesto, nos reafirmamos en el criterio vertido, en el sentido que el **Ministerio de Educación** se apegó al debido proceso y le formuló el pliego de cargos a **Iris Lourdes Villegas Colono** por la comisión de faltas administrativas de acuerdo a lo preceptuado en el

artículo 5 (literal c) del Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952, y al momento de establecer la sanción, la entidad demandada evaluó el caudal probatorio, evidenciando que la hoy recurrente había incurrido en una conducta irregular y antiética que resultaba violatoria de las normas y procedimientos que rigen la materia, por lo que estaba sujeta a la sanción disciplinaria contenida en la disposición jurídica en mención, es decir, la destitución de su cargo (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

En este punto, este Despacho estima necesario poner de relieve lo expresado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, respecto a que no es la primera vez que **Iris Lourdes Villegas Colono** es objeto de un proceso disciplinario por quejas presentadas ante la Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste, pues en el año 2008, un grupo de profesores del centro educativo denunció su incompetencia y negligencia en el desempeño de sus funciones, así como su falta de ética; mientras que en los años 2011 y 2015, un grupo de padres de familia denunciaron una serie de irregularidades y situaciones anómalas en el plantel (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En lo que concierne a los cargos de infracción invocados en relación al artículo (numeral 4) 90 del Código Penal, reiteramos que los mismos **deben ser descartados**, pues de una lectura atenta del Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, y su confirmatorio, así como de las restantes piezas probatorias incorporadas al expediente, se desprende claramente que el acto impugnado no es una medida sancionatoria de índole penal, sino de carácter administrativa, aplicada por el **Ministerio de Educación**; por tanto, la disposición jurídica invocada no se ajusta a la cuestión que se analiza, toda vez que la misma es de naturaleza punitiva, por tanto, no puede alegarse su utilización de manera supletoria al proceso

disciplinario llevado por la entidad demandada contra **Iris Lourdes Villegas Colono**, por lo que es razón suficiente para descartar la violación atribuida, pues no resulta aplicable a la controversia en estudio.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o 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 contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 559 de 3 de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las copias autenticadas del decreto impugnado y de su acto confirmatorio; y otros documentos aportados por la actora junto con la demanda (Cfr. foja 139 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría y la recurrente, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, así como su confirmatorio, ambos emitidos por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación** (Cfr. foja 139 del expediente judicial).

Por otra parte, vale la pena acotar que **no le fueron admitidas a la parte actora una prueba documental, dado que carecía de la autenticación debida, tal como lo exige el artículo 833 del Código Judicial; y de informe, puesto que las mismas resultaban**

**inconducentes e ineficaces, al tenor del artículo 783 de la citada excerpta legal** (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

Es importante señalar, que por medio del **Oficio No. 2962 de 15 de diciembre de 2021**, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; mismo que fue remitido por el **Ministerio de Educación**, mediante la **Nota DNAL-104-4937-UAJ-21 de 27 diciembre de 2021**, a la Secretaría de la Sala Tercera (Cfr. fojas 143 y 144 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, si bien, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros elementos probatorios documentales; lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que **la medida adoptada por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, se fundamentó en la investigación sumaria y el caudal probatorio recabado, el cual arrojó que Iris Lourdes Villegas Colono incurrió en una falta disciplinaria, esto es, infringió lo dispuesto en el artículo 5 (literal C) del Decreto N° 618 de 9 de abril de 1952, consistente en conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador; por consiguiente, la sanción impuesta por la entidad demandada resulta congruente con la infracción cometida, en la medida que el comportamiento de la ex servidora pública resultaba violatoria de las normas y procedimientos que rigen la materia, lo que ameritaba su destitución, más cuando la misma era reincidente** (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la demandante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta 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 elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.**

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 acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

**“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 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

**‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.**

**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 expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código de Procedimiento, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, 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 el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, ni su acto confirmatorio, ambos emitidos por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**