

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1421

Panamá, 11 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

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.

**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 N° 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:** Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

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

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

**Cuarto:** Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

**Quinto:** Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

**Sexto:** Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 43-52 del expediente judicial).

**Octavo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 53-55 y 56-61 del expediente judicial).

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 29-30, 31-33 y 62-64 del expediente judicial).

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

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

**A. 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, que dispone que las quejas que reciba un superior sobre algún miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación, serán investigadas inmediata y minuciosamente (Cfr. foja 6 del expediente judicial y página 54 de la Gaceta Oficial No. 25042 de 4 de mayo de 2004).

**B. El artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, que establece que las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos (Cfr. foja 7 del expediente judicial y página 36 de la Gaceta Oficial No. 24109 de 2 de agosto de 2008).

**C. El artículo 90 (numeral 4) del Código Penal**, adoptado por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2007, que señala que el arrepentimiento constituye una de las circunstancias atenuantes comunes de las conductas penales, cuando por actos posteriores a la ejecución del hecho, el agente ha disminuido o intentado disminuir sus consecuencias (Cfr. foja 7 del expediente judicial y páginas 14-15 de la Gaceta Oficial No. 25796 de 22 de mayo de 2007).

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

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye el Decreto de Personal Número 207 de 21 de mayo de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, a través del cual se 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, consistente en conducta comprobada que riña con la moralidad que debe observar un educador (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 resultado de lo anterior, mediante el Auto de veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa promovida por **Iris Lourdes Villegas Colono**, en consecuencia, a través de la Vista 985 de 7 de octubre de 2020, la Procuraduría de la Administración presentó escrito de apelación a la decisión adoptada; sin embargo, la misma fue confirmada por el Tribunal por medio de la Providencia de dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021). (Cfr. fojas 65-76 y 101-115 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el abogado de la accionante manifiesta que el acto administrativo en cuestión 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, expone que se ha infringido el **artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que no fue considerada por la entidad demandante al momento de llevar a cabo la investigación, esto es, las pruebas aportadas al proceso no fueron apreciadas de forma correspondiente, por el contrario, alega 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, arguye que se ha vulnerado 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).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Iris Lourdes Villegas Colono**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente, por las razones que se expresan a continuación.

De acuerdo a lo expresado por el apoderado judicial en su escrito de demanda, el acto acusado viola 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; no obstante, estimamos necesario destacar lo indicado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, cuando señala que la destitución de **Iris Lourdes Villegas Colono** se produjo porque la misma incurrió en una falta disciplinaria, consignada en el **artículo quinto (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).

Agrega la autoridad nominadora, que la investigación disciplinaria surge 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 se procedió a iniciar el proceso administrativo disciplinario, ordenándose 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. Expresa, 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 asciende a un monto de B/5,630.18; sin embargo, lo recaudado no fue depositado 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 el cargo alegado por la accionante sobre la transgresión al **artículo 145 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, resulta claro que luego que el **Ministerio de Educación** tuvo conocimiento de la denuncia presentada, dio inicio al 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 se recabaron las pruebas, la entidad demandada 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 haya devuelto 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 señalar 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 la demandante en virtud de proceso disciplinario iniciado en su contra, por malos manejos de fondos públicos; y 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 ha podido ejercer, en todo momento, su derecho de defensa, haciendo uso oportuno de los recursos que dispone la ley (reconsideración y apelación) ante la autoridad nominadora, quien luego confirmó su decisión mediante la Resolución No. 228 de 31 de diciembre de 2019, con lo cual se agotó la vía gubernativa y permitió, posteriormente, a la accionante acudir a la Sala Tercera.

Así pues, se observa que la actora ejerció su derecho de defensa haciendo uso de los mecanismos procesales que contempla la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, contra 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** basado en el caudal probatorio recabado y valorado en el proceso disciplinario, por tanto, estimamos que su motivación fáctica jurídica se encuentra precedida de la resolución que recomienda su destitución. Sobre este punto, mediante la **Sentencia de 25 de mayo de 2016**, el Tribunal se pronunció se pronunció en los siguientes 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 el precedente jurisprudencial antes citado, podemos colegir que en la situación en examen el **Ministerio de Educación** se apegó al debido proceso y le formuló el pliego de cargos a **Iris Lourdes Villegas Colono** por la posible comisión de faltas administrativas de acuerdo a lo preceptuado en el artículo quinto (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 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 (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Como complemento, debemos traer a colación 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, de hecho, 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 respecta a los cargos de infracción invocados en relación al **artículo (numeral 4) 90 del Código Penal 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 hasta ahora al expediente, se desprende que el acto impugnado no es una medida sancionatoria de índole penal, sino de carácter administrativa, aplicada por el **Ministerio de Educación**; en otras palabras, 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.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados del Tribunal 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 Ministerio de Educación**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas.**

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales visibles de fojas 10 a 28 del expediente judicial, por dilatorias e ineficaces, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, toda vez que las mismas ya constan en el expediente administrativo que fue aducido por esta Agencia del Ministerio Público.

4.2. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 357642020