

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1009

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de agosto de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Carlos G. Quirós A., actuando en representación de **Miriam Vega de Credidio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución R-07-2017AL de 13 de noviembre de 2017, emitida por la **Universidad Especializada de las Américas**, sus actos confirmatorios 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 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante señala que el acto administrativo acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 6, 12, 19 (numeral 15), 28 (acápito c-punto ii) y 41 (numeral 5) del Reglamento Disciplinario Docente de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado mediante el Acuerdo 031-2011 de 14 de diciembre de 2011, los cuales, en su orden, establecen que los procesos disciplinarios se basarán en los derechos y las garantías constitucionales fundamentales del debido proceso; que no se podrá abrir un proceso disciplinario a un docente, por un hecho que no se hubiere definido previamente como falta; que constituye como falta muy grave revelar información confidencial de la institución de la cual tenga conocimiento, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la Universidad o a terceros; que las faltas muy graves se sancionarán con el despido cuando el profesor reincida en la comisión de una de las faltas contempladas en el literal anterior o incurra por primera vez en las faltas contempladas en los numerales 4 al 22 del artículo 17 de dicho cuerpo reglamentario; y que dentro de las funciones del Tribunal de Disciplina se encuentra la de practicar pruebas de oficio o a petición del denunciante o persona interesada (Cfr. fojas 7-13 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los que guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; los vicios de nulidad absoluta en los que pueden incurrir los actos administrativos, entre éstos, cuando se dictan con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso; y el concepto de debido proceso legal (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

C. Los numerales 1 y 6 del apartado III del Código de Ética de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado mediante el Acuerdo 04-2010 de 18 de marzo de 2010, los cuales establecen que dentro de los principios éticos que deben caracterizar al personal docente está ser comunicativo, mediante un diálogo abierto, respetuoso y orientador; y ser discreto, esto es,

mantener la confidencialidad en toda información producto del quehacer educativo (Cfr. foja 13 del expediente judicial); y

D. Los artículos 1 (numerales 5, 6 y 13), 10 y 11 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "*que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones*", los cuales señalan, de manera respectiva, los conceptos de información confidencial, información de acceso libre y transparencia; sobre el deber del Estado de informar sobre el funcionamiento de la institución, estructura y ejecución presupuestaria, programas desarrollados, entre otros; y que será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viaje, entre otros (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, el Rector de la Universidad Especializada de las Américas emitió la Resolución R-07-2017 AL de 13 de noviembre de 2017, por medio de la cual se destituyó del cargo a **Miriam Vega de Credidio**, del cargo de docente, por incurrir en la falta muy grave tipificada en el artículo 19 (numeral 15) del Reglamento Disciplinario Docente de dicha casa de estudios consistente en "*revelar información confidencial de la institución de la cual tenga conocimiento, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la Universidad o a terceros*" (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

El acto objeto de reparo fue impugnado a través de un recurso de reconsideración, el cual fue confirmado mediante la Resolución R-08-2017 AL de 4 de diciembre de 2017, expedida por el Rector de la Universidad Especializada de las Américas, misma que se le notificó a la actora el 7 de diciembre de 2017 (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Posteriormente, la accionante interpuso un recurso de apelación en contra de este último pronunciamiento, el cual fue decidido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas mediante el Acuerdo 005-2018 de 26 de febrero de 2018, misma que confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, con lo que quedó agotada la vía gubernativa. De dicho

pronunciamiento la demandante se notificó el 12 de marzo de 2018 (Cfr. fojas 25-29 del expediente judicial).

Producto de la decisión adoptada, el 9 de mayo de 2018, la actora ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución R-07-2017AL de 13 de noviembre de 2017, sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la accionante alega que el Tribunal de Disciplina Docente de la Universidad Especializada de las Américas, al no acceder a la práctica de las pruebas solicitadas por su mandante, vulneró el principio del debido proceso, toda vez que durante el procedimiento disciplinario llevado a cabo, a su juicio, no hubo suficientes elementos probatorios que acreditaran los hechos tipificados en la causal disciplinaria atribuida a su representada. Añade, que la información divulgada por su poderdante no se enmarcaba como confidencial y que en el reglamento interno no existe norma que señale que la supuesta conducta incurrida por aquella amerita sanción alguna, así como tampoco incurrió en una falta disciplinaria que justifique la destitución del cargo (Cfr. fojas 7-16 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho se permite dar contestación a los mismos de manera conjunta, como sigue.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución R-07-2017AL de 13 de noviembre de 2017, acusada de ilegal, lo mismo que sus actos confirmatorios, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que la demandante incurrió en una conducta que afectó el prestigio de la Universidad Especializada de las Américas, según lo establecido en artículo 19 (numeral 15) del Reglamento Disciplinario Docente de dicha casa de estudios consistente en *"revelar información confidencial de la institución de la cual tenga*

conocimiento, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la Universidad o a terceros" (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Rector de la Universidad Especializada de las Américas fue producto de una investigación disciplinaria llevada a cabo a **Miriam Vega de Credidio**, la cual tiene su origen en la Nota de 11 de agosto de 2017, remitida por la Directora de Extensión Universitaria UDELAS-Veraguas al Rector de dicha Casa de Estudios Superiores, a través de la cual se solicita que se instruya a la decana de docencia de la Facultad de Educación Especial y Pedagogía la remisión y examen por parte del Tribunal de Disciplina Docente del informe adjunto, a fin de deslindar responsabilidad en la grabación y reproducción no autorizada de la reunión sostenida el 28 de julio de 2017, entre los docentes de la Extensión Universitaria de Veraguas con el Presidente de la República de Panamá; documento en el que se señaló que la hoy recurrente envió a un grupo de chat, un audio que contenía parte de la conversación sostenida en dicha reunión (Cfr. fojas 3-6 del expediente disciplinario).

En ese escenario, mediante Acuerdo 052-2015 de 20 de octubre de 2015, el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas designó a los miembros del Tribunal de Disciplina Docente, organismo que una vez recibido el expediente y realizado el análisis de los documentos concernientes a la posible falta reglamentaria cometida por la accionante, decidió ordenar la apertura de la investigación disciplinaria a la actora, **Miriam Vega de Credidio**, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Disciplinario Docente que señala:

"Artículo 64. La Etapa de Diligencias Previas tiene como objetivo determinar si ha ocurrido el hecho constitutivo de falta disciplinaria y la identidad del autor o autores del hecho.

Esta Etapa tiene un término de diez (10) hábiles contados a partir de la fecha de recibo del expediente por parte del Tribunal de Disciplina y finaliza con una decisión en la que se ordena el cierre de las diligencias previas **o la apertura de la investigación.**

Contra esta decisión no procede ningún recurso." (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 11-14 del expediente disciplinario y página 12 de la Gaceta Oficial 27028-C de 4 de mayo de 2012).

En virtud de lo anterior, la Decana de la Facultad de Educación Especial y Pedagogía de la Universidad Especializada de las Américas emitió la Resolución 01-TD-FEEP-2017 de 28 de agosto de 2017, por medio de la cual se abrió la investigación disciplinaria a la accionante, **Miriam Vega de Credidio**, por la posible comisión de la falta disciplinaria muy grave dispuesta en el artículo 19 (numeral 15) del Reglamento Disciplinario Docente, que establece la prohibición de *“revelar información confidencial de la institución de la cual tenga conocimiento, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la Universidad o a terceros”*; de ahí que la ex servidora fuera citada mediante la Nota 04-2017-TDD-FEEP de 6 de septiembre de 2017, a fin que rindiera sus descargos, en atención a lo señalado en el artículo 68 del Reglamento Disciplinario Docente, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 68. Dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión de apertura de la investigación, el profesor podrá presentar sus descargos y solicitar la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer, sin perjuicio de que el Tribunal de Disciplina las decrete de oficio. En todo caso el profesor será oído personalmente, salvo que renuncie a este derecho. El Profesor puede concurrir personalmente o a través de abogado idóneo.” (Cfr. fojas 19, 20, 33 del expediente disciplinario y página 22 de la Gaceta Oficial 27028-C de 4 de mayo de 2012).

En ese contexto, el 8 de septiembre de 2017, la prenombrada compareció ante el Tribunal de Disciplina Docente, con el objetivo de rendir sus descargos y ejercer su derecho a la defensa, diligencia en la que la misma respondió lo que a continuación citamos:

1. Diga si usted conoce las razones por los cuales comparece a esta diligencia?

Contestó: Si. **Yo conozco las razones.** Por supuesto, me la dieron el miércoles pasado que me notificaron.

...

6. Diga si usted grabó la conversación del señor Presidente?

Contestó: **Sí, envié una nota de voz de tres minutos** es ese pedacito solamente.

...

11. Diga usted por qué no le informó al Presidente de la República que le había grabado cuando él les preguntó?

Contestó: No, porque yo nunca pensé que ese audio iba a trascender. Pensé que era en un grupo cerrado de la universidad y que no se iba a divulgar o iba a trascender de esa manera, por ello solicito que se investigue a fondo.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 36 y 37 del expediente disciplinario).

Así las cosas, luego de agotada la etapa de investigación y analizados todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar la posible comisión de la falta disciplinaria muy grave por parte de la actora, entre éstos, testimonios de docentes, imágenes, mensajes de celular y noticias en los medios de comunicación, el Tribunal de Disciplina Docente designado rindió el Informe de 27 de octubre de 2017, remitido a la Decana de la Facultad de Educación Especial y Pedagogía de la Universidad Especializada de las Américas, relativo al proceso disciplinario seguido a la recurrente, **Miriam Vega de Credidio**, en el cual recomendaron la destitución de la actora bajo los siguientes razonamientos:

“... ”

El Tribunal de Disciplina Docente considera que **ha quedado plenamente acreditado en el expediente que la profesora Miriam E, Vega de Credidio grabó un audio de 3 minutos de la conversación que sostuvo el señor Presidente de la República**, con la Directora de la extensión universitaria de Veraguas. Este hecho **fue aceptado por ella en su declaración y lo corroboran los profesores Elsa González de Núñez y Davis Guerra**. Igualmente, por las mismas declaraciones se acreditó que la profesora Miriam Vega de Credidio envió dicho audio al grupo de whatsapp de los administrativos de la extensión universitaria de Veraguas y de allí se reprodujo hasta llegar a las redes sociales y a los medios de comunicación.

“... ”

Del análisis de la norma transcrita, observamos, **que el audio divulgado, fue tomado sin el consentimiento del mandatario de la República, quien además, preguntó a las docentes si se le había grabado, ya que no estaba permitido; a lo que la profesora Miriam Vega de Credidio, respondió que no; es decir, que le mintió al Presidente, porque sí le había grabado**. Este aspecto, a juicio de este tribunal de disciplina, **da la connotación de confidencialidad a la información, máxime si se trata del Presidente de la República**; Aunado a esto, según se observa en la transcripción de la grabación (foja 81) **no solo se refirió el mandatario a asuntos de UDELAS, sino también a otros temas relacionados con personajes políticos, que ni una ni otra información debía divulgarse sin autorización, por lo sensitivo de la misma, tanto para UDELAS como para el Presidente de la República**. De más está indicar el perjuicio causado al mandatario por la reproducción del audio grabado en las redes sociales, basta observar las noticias publicadas en los diarios de circulación nacional y que se observan a fojas 88 a 95 del expediente disciplinario. La norma indica que solo basta la posibilidad de que pueda causarse el perjuicio, que como hemos visto, se materializó por los inconvenientes políticos que ha causado la divulgación del audio, al señor Presidente de la República”. (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 107 del expediente disciplinario).

Como consecuencia de lo anterior, el Rector de la Universidad Especializada de las Américas, mediante la Resolución R-07-2017AL de 13 de noviembre de 2017, resuelve destituir del cargo a la accionante, **Miriam Vega de Credidio**, de la posición de docente, por infringir el artículo 19 (numeral 15) del Reglamento Disciplinario Docente, citado en párrafos precedentes, **medida que a su vez encuentra sustento jurídico en el artículo 52 de ese cuerpo normativo**, cuyo contenido citaremos para mejor apreciación:

“Artículo 52. Corresponde a la Rectoría imponer la sanción de destitución, previa recomendación del Decanato de Docencia al cual pertenece el docente, luego de la investigación disciplinaria efectuada por el Tribunal de Disciplina.”

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

“...
*‘en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal’, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).*”

Tales *elementos*, como se ha señalado y **lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000**, son *‘el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa*

penal, policiva, disciplinaria o administrativa'. En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad 'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..'. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, 'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción' (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra)

A juicio de este Despacho, la destitución de **Miriam Vega de Credidio** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el** ^{afectante} ~~dossier~~ **disciplinario**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Universidad Especializada de las Américas, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por el Tribunal de Disciplina Docente y dentro de la cual **la actora tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**, así como también constan los esfuerzos probatorios llevados a cabo por dicha casa de estudios superiores a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar la demandante que no hubo suficiente caudal probatorio que acreditara la falta administrativa endilgada.

En ese sentido, la investigación disciplinaria llevada a cabo por la Universidad Especializada de las Américas dejó en evidencia que la accionante grabó sin consentimiento de la otra parte una conversación que por la naturaleza de la información ventilada, **era de carácter confidencial**, pues tal como lo manifestó la entidad demandada "*el carácter de confidencial, lo observamos en la forma en que se dio la conversación con el señor Presidente... el mismo presidente ordena que no se le grabe la conversación e indica que solo se podían tomar fotos, lo que lleva implícita la prohibición de divulgar la información que estaba brindando, que incluye no solo la información política, sino también la de UDELAS...*"; lo que **produjo perjuicios a terceros y a la imagen y prestigio de dicha institución, producto de la divulgación en las redes sociales del material de audio en**

comento, tal como se constata de los recortes de noticias que reposan en el expediente disciplinario.

De igual manera, no podemos perder de vista que si bien la ex servidora alegó que no fue quien divulgó dicho audio en las redes sociales, lo cierto es que **tal grabación no autorizada acarrió que terminara bajo el dominio de terceros**, pues toda información y material que sea parte de un teléfono celular **es responsabilidad del propietario de éste**; por lo que mal puede pretender la accionante relevarse de toda carga por el simple hecho de no haberlo difundido directamente, **máxime cuando se desprende de las declaraciones de ésta que ese contenido fue grabado y enviado por ella a un grupo de chat y que dicha información de carácter sensitivo no era de dominio público como intenta sustentar con base en la Ley de Transparencia.**

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Miriam Vega de Credidio**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución R-07-2017AL de 13 de noviembre de 2017**, emitida por la Universidad Especializada de las Américas, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

IV. Pruebas. Se **aduce** la copia autenticada del expediente disciplinario relativo al caso que nos ocupa, el cual ya reposa en la Sala Tercera.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 745-18