

374
391



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

La Licenciada Rita Isabel Jaén Chong, en nombre y representación de Miguel Antonio Bernal Villalaz, interpone demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 12-15 SGP aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en Reunión No. 8-15, celebrada el día 11 de marzo de 2015, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La apoderada judicial del Profesor **MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ** manifiesta inicialmente en los hechos que sustentan su demanda, que su mandante es catedrático y profesor titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá, desde el año 1974.

Asimismo desarrolla en el libelo de la demanda los diversos eventos que antecedieron a la emisión de la Resolución No. 12-15 SGP de 11 de marzo de

2015, aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, objeto de impugnación, y por la cual adopta la decisión de suspender del cargo sin derecho a sueldo por el término de cinco (5) años al Profesor Universitario Miguel Antonio Bernal Villalaz.

Afirma la parte actora que, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en reunión del 4 de febrero de 2004, acordó enviar un caso relacionado con el Profesor BERNAL VILLALAZ, por presuntas declaraciones vertidas en los medios de comunicación en contra de la Universidad de Panamá, a la Comisión Disciplinaria, tal como consta en Acta de Acuerdos de Reunión No. 5-04 de 4 de febrero de 2004; y posteriormente el 23 de marzo de 2004, sin señalar con qué objeto se remitiría, la Comisión de Asuntos Disciplinarios aprueba iniciar las diligencias necesarias para rendir el informe respectivo.

Manifiesta la apoderada judicial del Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz que el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en ningún momento solicitó que se realizaran investigaciones, ni tampoco se emitió informe de recomendación para tal fin, por supuestas declaraciones vertidas en los medios de comunicación social por parte de su mandante, en contra de la Casa de Estudio Superior, la figura del Rector y del Consejo Académico, como se afirma en la Nota DSG-98-2004 de 9 de febrero de 2004.

Que luego se remiten, por instrucción del Consejo Académico, a la Comisión, cassette de audio y videos de participación del Doctor Bernal en programa televisivo y radiales, posteriores a la remisión del caso.

De esta forma, señala que, el 23 de marzo de 2004, la Comisión de Asuntos Disciplinarios en reunión aprueba iniciar diligencias necesarias para rendir informe.

Sigue alegando la recurrente que, se presentó advertencia de inconstitucionalidad, dentro del trámite adelantado por la Comisión de Disciplina,

y en reunión No. 16-04 celebrada el día 28 de abril del 2004, el Consejo Académico aprobó remitir a la Corte Suprema de Justicia, el recurso interpuesto. Y es hasta el 25 de septiembre de 2014, que se remite al Rector de la Universidad de Panamá, dos resoluciones autenticadas, con fechas 10 de junio de 2009 y 22 de agosto de 2014, las cuales están relacionadas al caso del Profesor Bernal, que deciden los acciones de garantías constitucionales presentadas por el actor.

Señala la apoderada judicial en los hechos que sustentan su demanda que, posterior a que se recibieron dichas resoluciones judiciales, se solicita a la Comisión disciplinaria formada once (11) años atrás, que emitiera cualquier información adicional del expediente disciplinario, con el propósito de darle el trámite a dicho expediente a una nueva comisión y así culminar el proceso.

Posteriormente el Consejo Académico profiere el acto objeto de impugnación (Resolución No. 12-15 SGP de 11 de marzo de 2015), y contra dicha decisión el profesor Bernal Villalaz interpone recurso de reconsideración, el cual es decidido mediante la Resolución No. 17-15 SGP de 31 de marzo de 2015, donde CONFIRMA en todas sus partes la Resolución No. 12-15 SGP de 11 de marzo de 2015.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El actor enuncia como normas que estima infringidas y el concepto de su violación las siguientes:

1. **El artículo 17 numeral 3 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, la que confiere la atribución a la Junta de Facultad decidir las cuestiones de orden académico, administrativo y disciplinario que le competan.** Indica la apoderada judicial del Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz que la norma fue violada de manera directa por omisión, toda vez que el acto administrativo

impugnado fue expedido por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, sin tener la facultad de ordenar el inicio de una investigación disciplinaria contra el personal docente de dicha casa de estudios, ya que la norma invocada como transgredida establece como autoridad competente para iniciar y adelantar un proceso disciplinario a la Junta de Facultad de la unidad académica del docente.

Considera el actor, que se aplicó erróneamente el artículo 141 del Estatuto de la Universidad de Panamá, pues en estricto respeto al principio de jerarquía de las leyes, la Ley 11 de 1981, prima sobre el estatuto, y al actuar bajo una norma de inferior jerarquía, se ha vulnerado el debido proceso y el derecho a ser juzgado por autoridad competente e imparcial.

2. El artículo 44 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, que se refiere a la imposibilidad de remover a los profesores e investigadores nombrados mediante concurso formal u oposición, sino mediante la instrucción de un expediente con las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto Universitario.

Sostiene el actor que la infracción al artículo 44 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, se produce cuando la resolución impugnada se expide, dentro de un supuesto proceso disciplinario en contra del Profesor Bernal, sin otorgarle las garantías procesales a que tiene derecho, sumado al hecho que el ordenamiento jurídico vigente al momento de la ocurrencia de los supuestos hechos, no tipifican como falta o contravención, el realizar declaraciones en los medios de comunicación social, que presuma una sanción de la suspensión del cargo a un docente.

3. El artículo 73 de la Ley 11 de 1981, el cual establece que el Estatuto Orgánico de la Universidad es la norma que contiene las disposiciones

fundamentales sobre disciplina, es decir, las faltas o contravenciones y las correspondientes sanciones disciplinarias.

4. Los literales a), g) y n) del artículo 142 del Capítulo V del Estatuto Universitario, el cual establece los deberes de un profesor universitario de la Universidad de Panamá, como lo son: mantener y acrecentar la dignidad y el prestigio de la Universidad; mantener una relación de respeto, tolerancia y armonía para con sus superiores, colegas, estudiantes y personal administrativo y mantener un comportamiento ético y moral propio de un educador universitario.

Señala la demandante que la resolución impugnada se sustenta en los literales a), g) y n) del artículo 142 Capítulo V del Estado Universitario aprobado en 2005, no obstante, el mismo no se encontraba vigente al momento en que presuntamente se realizan las declaraciones y que dio inicio el presunto proceso disciplinario.

5. El artículo 145 del Capítulo V del Estatuto Universitario, señala que solamente podrán ser removidos o sancionados, luego de un debido proceso, por mala conducta, incompetencia, infracciones de prohibiciones, violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses o incumplimiento de los deberes, funciones y requisitos que establecen la Constitución Política, las leyes, el estatuto y los reglamentos universitarios.

Indica la parte actora que se infringe esta normativa por indebida aplicación, toda vez que la misma no estaba vigente al momento en que presuntamente se realiza el hecho que dio inicio al presunto proceso disciplinario seguido al Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz.

6. El artículo 214 del Estatuto de la Universidad de Panamá, que establece los deberes del profesor universitario, el cual ha sido infringido por indebida aplicación, toda vez que dicha norma no estaba vigente al momento en

que presuntamente se realiza el hecho que dio inicio al presunto proceso disciplinario al Profesor Miguel Antonio Bernal.

7. **El artículo 347 del Estatuto de la Universidad de Panamá**, se refiere al término de tres (3) meses para la prescripción de la acción disciplinaria, contados, para las faltas instantáneas, desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

8. **Los numerales 1, 8, 11, 16, 17, 20 y 22 del Reglamento de ética de los Profesores de la Universidad de Panamá**, establece los deberes del profesor universitario, en relación con los estudiantes, con otros miembros de la profesión y con la Sociedad y el Estado. Manifiesta el actor que los numerales aludidos del Reglamento de ética fueron aplicados indebidamente al no constar que se le haya abierto proceso al Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz, por la supuesta infracción al Reglamento de Ética.

9. **El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, establece los principios que rigen a las actuaciones administrativas, destacando el debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

Considera el actor que esta norma ha sido violada de manera directa por omisión, porque se expidió el acto impugnado, sin permitirle al sancionado, el acceso al expediente, ni a las pruebas de los cargos, a ser oído, pese a las reiteradas solicitudes de copias realizadas por el Profesor Bernal Villalaz desde el 6 de abril de 2004.

10. **El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, establece que no podrá emitirse un acto por autoridad que carezca de competencia, de acuerdo con la ley o los reglamentos. Sostiene la apoderada judicial de la parte actora que, al no estar el Consejo Académico de la Universidad de Panamá facultado para ordenar el inicio de un proceso disciplinario contra un docente, carecía la

competencia para disponer dicha investigación contra el Profesor Miguel Antonio Bernal.

11. **El artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, establece el ámbito de aplicación de la ley de procedimiento administrativo en general. Considera el actor que esta norma ha sido violada de manera directa por omisión, toda vez que, al momento en que supuestamente se dieron las faltas y se inicia el proceso disciplinario al Profesor Miguel Antonio Bernal, se encontraba en vigencia la Ley 11 de 8 de junio de 1981, la cual Organiza la Universidad de Panamá, y ésta no establece el procedimiento a seguir para el trámite de la investigación de las faltas o contravenciones a la Ley, Estatuto o sus reglamentos, cometidas por el personal docente de la universidad.

12. **El artículo 48 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, el cual establece que las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares.

13. **El artículo 69 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, se refiere a la formación del expediente administrativo. Indica la parte actora que el acto administrativo impugnado violó por omisión esta norma, toda vez que no existe actuación alguna que le autorizara al Secretario General para emitir la Nota No. 410-15-SGD de fecha de 26 de enero de 2015.

14. **El artículo 149 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, el derecho a tener acceso a los documentos que se encuentran en las oficinas públicas y que se relacionan a la cuestión controvertida, y que la misma no sea de carácter confidencial. Considera el actor que esta norma fue transgredida de forma directa por omisión, pues no tuvo acceso el Profesor Bernal Villalaz a examinar el expediente seguido en su contra, pese a las reiteradas solicitudes de copia.

15. **El artículo 151 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, hace alusión a que no habrá reserva de las pruebas. La infracción al artículo 151 de la Ley 38 en

referencia, se produce porque no fue hasta el 17 de marzo de 2015, que el Secretario General de la Universidad de Panamá, le muestra las pruebas al sancionado, cuando le hace entrega de la copia autenticada del expediente al Profesor Miguel Antonio Bernal, habiendo emitido días antes el acto objeto de impugnación.

16.El artículo 3 del Código Civil que establece que las leyes no tendrá efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos. Sustenta la parte actora que esta norma ha sido transgredida de forma directa por omisión, pues al proferir el acto demandado se le aplicó de forma retroactiva las faltas contenidas en los literales a), g) y n) del artículo 142; literal d) del artículo 155 y el artículo 150, todos del Capítulo V del Estatuto Universitario aprobado el 21 de marzo de 2005, el cual no estaba vigente en febrero de 2004, fecha en que supuestamente se cometieron las conductas indilgadas al Profesor BERNAL VILLALAZ.

17.El artículo 9 de la Ley 15 de 28 de 1977 (Convención Americana sobre Derechos Humanos), el cual contiene el principio de legalidad y de retroactividad. Esta norma ha sido inobservada toda vez que el Consejo Académico de la Universidad de Panamá le aplicó una sanción por una falta contenida en el Capítulo V del Estatuto Universitario, artículo 150 del año 2005, cuando el hecho que fundamentó el procedimiento disciplinario ocurrió en el año 2004, es decir, bajo la vigencia del Estatuto Universitario Capítulo VI, según su reforma de 2003.

18.El artículo 13 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 (Convención Americana sobre Derechos Humanos) que hace referencia a la libertad de pensamiento y de expresión que posee toda persona. Sostiene el demandante que se sanciona al Profesor Miguel Antonio Bernal por sus opiniones personales

de índole política, fuera del Campus Universitario, y caen fuera de las faltas académicas únicas que puede sancionar esta institución.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Por medio de la Nota No. 113-2016 de 26 de enero de 2016 (fojas 52 a 65), el Doctor Gustavo García de Paredes, en su condición de Rector de la Universidad de Panamá, rinde informe de conducta dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción incoada por la Magister RITA ISABEL JAÉN CHONG, actuando en nombre y representación de MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 12-15 SGP aprobada por el Consejo Académico en Reunión No. 8-15 celebrada el 11 de marzo de 2015, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

El Doctor García de Paredes en su informe expone el Consejo Académico en su Reunión No. 5-04 de 4 de febrero de 2004, aprobó remitir a la Comisión de Asuntos Disciplinarios, el expediente que contiene las pruebas sobre las declaraciones vertidas en los medios de comunicación social por el Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz, en contra de diversas autoridades de la Universidad de Panamá.

La Comisión de Asuntos Disciplinarios citó en dos ocasiones al Profesor Miguel Antonio Bernal, a saber, el día 6 de abril de 2004 a la 1:30 p.m. y el 20 de abril de 2004 a la 1:00 p.m., en el Salón de los Decanos de la Facultad de Odontología, fue notificado, sin embargo, no asistió a dichas citas.

El informe destaca en nueve puntos, cada una de las ocasiones que el Profesor Bernal se manifestó en diversos programas radiales, y una transcripción breve de las mismas, las que son consideradas a la luz del ordenamiento jurídico que rige a la Universidad de Panamá, constituyen en falta administrativa grave que se encuadra en el literal d del artículo 155 ; en los

383
2350

literales a), g) y n) de los artículos 142 y 145, ambos del Estatuto Universitario anterior, y en los numerales 1, 8, 11, 16, 17, 20 y 22 del Reglamento de Ética de los Profesores de la Universidad de Panamá.

Asimismo se enlista los antecedentes disciplinarios que constan en el expediente disciplinario, a saber: el 3 de abril de 1985, la Resolución No. 2 de 8 de enero de 1993, Resolución No. 4 de 11 de enero de 1993 y la Resolución No. VA-DEP-2014-19 de 3 de julio de 2014, ésta última del Rector de la Universidad de Panamá, donde se le sanciona con amonestación escrita por la entrega tardía del informe de rendimiento por resultado.

Según manifiesta el Rector en su informe, la conducta que el profesor Miguel Antonio Bernal desde el año 2004 cuando se inició el proceso disciplinario, constituyen faltas cometidas de manera continuada, pues no ha dejado de materializar una campaña de desprestigio, de descrédito, de deslealtad a través de los medios de comunicación y redes sociales contra la Universidad de Panamá y contra todos los estamentos: académicos, administrativo, estudiantes, así contra el Rector y demás autoridades y colegas, "las cuales quedan tipificadas en las causales de comportamiento contra la moral, contra la ética, contra la dignidad, contra el prestigio, contra la lealtad, aparte de ser conductas calumniosas e injuriosas."

Considera la entidad demandada, que el Capítulo V del Estatuto Universitario, aprobado por el Consejo General Universitario No. 01-03 de 30 de enero, 4 y 5 de febrero de 2003, que fue publicado en Gaceta oficial No. 24756 de 10 de marzo de 2003, se encontraba vigente al iniciar el proceso disciplinario en contra del Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz.

Posteriormente, en las sesiones de los días 10, 11, 15 y 21 de marzo de 2005, se aprobó un nuevo Capítulo V del Estatuto Universitario por el Consejo General Universitario Extraordinario No. 02-05, aplicable a los profesores, de

303
351

conformidad al artículo 407 del Estatuto Universitario vigente. Por tanto, conforme a esta normativa, no es la Junta Facultad quien posee la función de aplicar la sanción a los profesores, sino al Consejo Académico.

Como sostiene el Rector en su informe, se encuentra ante la comisión de faltas de carácter permanente o continuada, por tanto, las normas aplicables son las que están vigentes de la realización del último acto, que en el presente caso "son la Ley No. 24 de 2005, el Capítulo V del Estatuto de 2005 y el Estatuto Universitario vigente y de manera supletoria la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo." (foja 64).

Por último, afirma el Rector que "lo actuado en el proceso disciplinario seguido al profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ se ajusta a las normas que regulan el régimen disciplinario aplicable en el tiempo a los profesores, por lo que en este caso no se ha incurrido en vicios de nulidad absoluta." (foja 65).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante la Vista Número 304 de 23 de marzo de 2016, visible a fojas 66 a 78, la Procuraduría de la Administración emite concepto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y solicita al Tribunal que declare que **NO ES ILEGAL**, la Resolución 12-15 SGP, de 11 de marzo de 2015, aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá y su acto confirmatorio y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. El artículo 73 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, hoy el artículo 63 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, dispone que en el Estatuto Universitario aprobado por el Consejo General Universitario y en los reglamentos respectivos, se establecerán los regímenes disciplinarios para las autoridades universitarias, para el personal académico y

383
352

administrativo, así como para los estudiantes, de allí que la Universidad de Panamá en su informe de conducta señala que es el Consejo General Universitario, el competente para aprobar el Estatuto Universitario, para establecer en dicho instrumento legal el régimen disciplinario aplicable a los profesores.

2. En la fecha que se inicia el proceso disciplinario administrativo al profesor Bernal Villalaz, se encontraba vigente el Estatuto Universitario 01-03 de 30 de enero, 4 y 5 de febrero de 2003, publicado en la Gaceta oficial 24,756 de 10 de marzo de 2003, el cual disponía en el literal c del artículo 141 que aquel profesor que incumple los deberes que señala la Ley Orgánica, el Estatuto Universitario y los Reglamentos de la Universidad de Panamá, recibirá las sanciones según la gravedad y naturaleza de la infracción en las que se encuentra, la suspensión o remoción por el Consejo Académico, de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley Orgánica de la Universidad.

3. En virtud de dicho procedimiento, el Consejo Académico acordó en la Reunión 5-04 del 4 de febrero de 2004, remitir a la Comisión de Disciplina el expediente con las pruebas y emite un informe de Recomendación fechado 18 de mayo de 2004, donde valora las declaraciones vertidas por el Profesor Bernal Villalaz, y concluye que **“no hay circunstancias que atenúen la sanción disciplinaria recomendada”**.

4. En relación a la observancia de las garantías procesales a la que alude la apoderada judicial del profesor Bernal Villalaz, consta en autos que la Comisión de Asuntos Disciplinarios citó en dos oportunidades al profesor, a fin de que presentara su versión de los hechos e hiciera su defensa, y éste no hizo uso de su derechos por las razones que el mismo explica en la Nota de 6 de abril de 2004, por tanto, la entidad cumplió con la citación del recurrente a la luz de los principios constitucionales.

5. Expone el Procurador que se opone a los planteamientos expuestos por la apoderada judicial del demandante, puesto que del análisis de las constancias que reposan en el expediente judicial y del informe de conducta, consta que la Universidad de Panamá actuó conforme a los preceptos legales y cumpliendo con los principios constitucionales, garantizándole el debido proceso al profesor Bernal Villalaz.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por la Magister RITA ISABEL JAEN CHONG, en nombre y representación del Profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42B de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación Activa y Pasiva:

En el caso que nos ocupa, el acto demandado es de carácter individual, por lo que comparece a obtener la reparación por la supuesta lesión de derechos subjetivos que sufrió, el Profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, en virtud de la Resolución No. 12-15 SGP aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en reunión del día 11 de marzo de 2015, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

En ese mismo orden de ideas, el acto demandado fue emitido por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, organismo colegiado de co-gobierno, como universidad oficial de la República, de conformidad con la Ley 24 de 14 de julio de 2005, por lo que interviene como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, en la demanda de plena jurisdicción, por disposición del artículo 5, numeral 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses del Estado.

Problema Jurídico:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución No. 12-15 SGP de 11 de marzo de 2015, aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en reunión del día miércoles 11 de marzo de 2015, donde se adopta la decisión dentro de un proceso disciplinario que nació en el año 2004, en consideración del Informe de Recomendaciones Exhaustivo de 24 de febrero de 2015 emitido por la Comisión de Disciplina del Consejo Académico, y que resuelve:

“PRIMERO: Suspender del cargo sin derecho a sueldo por el término de cinco (5) años al Profesor Universitario Miguel Antonio Bernal Villalaz, con cédula de identidad personal No. 8-153-2773, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.”

De lo planteado por la parte actora, se deduce que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto impugnado **nace viciado de graves violaciones al debido proceso disciplinario**, como: la aplicación de normas que no se encontraban vigentes al inicio de la investigación disciplinaria; la falta de competencia del Consejo Académico para ordenar el inicio de la investigación, función que le correspondía a la Junta de Facultad a la cual pertenecía el docente; el incumplimiento de garantías procesales como el ejercicio al derecho de defensa y de contradictorio, y falta de tipificación de la

conducta que se le imputa como falta disciplinaria y de la sanción aplicable como consecuencia de dicha falta.

En este punto, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la potestad disciplinaria que poseen las entidades públicas, entendiéndose la misma como una modalidad de la potestad sancionadora de la administración, donde su ámbito de aplicación es **únicamente a los servidores públicos**, la cual es ejercida, cuando las conductas que realiza el funcionario público son contrarias al ordenamiento jurídico, lo que trae como consecuencia la imposición de una sanción por haber sido cometidas en el ámbito interno de la organización estatal.

La referida potestad surge, de “la necesidad de preservar el orden interno en cualquier organización y la de que ésta pueda llevar su cometido a los fines institucionales”, como lo expresa el autor Jaime Ossa Arbeláez en su obra **Derecho Administrativo sancionador – una aproximación dogmática**. (OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 76)

De allí se origina el derecho disciplinario, el cual es de carácter sancionatorio a cargo de la administración, siendo ésta una manifestación del poder correctivo interno del Estado, que pretende garantizar el adecuado comportamiento de las personas que le sirven en el sector de la Administración pública.

Sin embargo, este poder coercitivo **debe ejercerse con fundamento a una serie de principios que tutelen ese actuar, como lo es el debido proceso**; y en ese sentido, el autor Ossa Arbeláez nos anota que “el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativa competentes y de los tribunales contenciosos, **si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento**

jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes.” (Ibidem. página 239). (El resaltado es nuestro)

Hecha las consideraciones anteriores, pasaremos a resolver el fondo de los cuestionamientos planteados, analizando los cargos de ilegalidad que sustenta el demandante, advirtiendo primero que, el acto impugnado es producto de un proceso administrativo que inició en el año 2004 y culminó en el año 2015, por lo que esta Sala inicia el análisis jurídico determinando el ordenamiento jurídico sancionatorio aplicable a un docente universitario, considerando lo prolongado del proceso; y que uno de los cargos de violación gira en torno a la aplicación de normas no vigentes, y la fecha de la supuesta comisión de una falta o contravención disciplinaria.

Se desprende de la lectura del informe de conducta que nos rinde la Universidad de Panamá, así como del expediente administrativo que consta como prueba, que **“el 4 de febrero de 2004, el Consejo Académico en su Reunión No. 5-04 APROBÓ remitir a su Comisión de Asuntos Disciplinarios, el expediente que contiene las pruebas sobre las declaraciones vertidas en los medios de comunicación social por el profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL en contra de la Universidad de Panamá, del Rector, del Consejo Académico, de sus Autoridades, Colegas y funcionarios administrativas, para que se realizaran las investigaciones pertinentes y se emitiera el informe de recomendación respectivo”** (Cfr. fojas 52 – 53 del expediente judicial) (Cfr. fojas 1-5 del expediente administrativo) (El resaltado es nuestro).

Teniendo como referencia el 4 de febrero de 2004, fecha de inicio de la supuesta investigación disciplinaria, esta Sala advierte que la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y sus modificaciones, la cual reorganiza la Universidad de

Panamá, **se encontraba vigente**. Dicha ley fue derogada mediante la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005, 1 año y meses después de iniciado el proceso disciplinario, por lo que el marco jurídico de referencia ha de ser la normativa anterior.

Así las cosas, en la Universidad de Panamá, a la luz de la referida Ley 11 de 1981, tenía los siguientes órganos colegiados de gobierno, conforme lo preceptúa el artículo 6, a saber: el Consejo General Universitario, el Consejo Académico, el Consejo Administrativo, las Juntas de Facultad y las Juntas de Centros Regionales Universitarios.

De allí entonces, al realizar una revisión de las atribuciones que tienen dichos órganos de gobierno, debemos resaltar que, el único que poseía la función de instruir un proceso disciplinario a un docente era la Junta de Facultad a la cual pertenece, tal y como lo preceptúa el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 11 de 1981 y sus modificaciones, cuando señala la facultad de **“decidir las cuestiones de orden académico, administrativo y disciplinario que le competan”**, y de igual manera, conforme el numeral 10 del artículo 17 de la Ley 11 de 1981, se le confiere a este mismo organismo la potestad de **“aplicar las sanciones disciplinarias que le correspondan, de acuerdo con el estatuto o los reglamentos universitarios.”**

De igual manera, el artículo 44 de la Ley 11 de 1981, establecía que los profesores y otros funcionarios **“no podrán ser removidos sino mediante la instrucción de un expediente con las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto Universitario.”**, dotándole así a los mismos, no solo estabilidad en sus cargos, sino la necesidad de la comprobación de una causa disciplinaria, a través de un procedimiento debidamente establecido y cumplido.

Además, en relación al Régimen Disciplinario, la Ley 11 de 1981, en el Capítulo X disponía en los artículos 72 y 73, la competencia del Rector, los Decanos y los Directores de Centros Regionales, como las autoridades encargadas de mantener el orden de la Universidad, y que **el Estatuto contendría las disposiciones fundamentales sobre disciplina, con referencia a las faltas, contravenciones del personal docente, administrativa y educando y las correspondientes sanciones disciplinarias.**

En concordancia con lo anterior, el Estatuto Universitario vigente al año 2004, como norma que contiene las disposiciones fundamentales sobre disciplina, al momento que se le inicia el expediente disciplinario al Profesor BERNAL VILLALAZ, era el de 8 de noviembre de 2001, publicado en la Gaceta Oficial 24,427, el cual nos revela en el Artículo 28, que el responsable de la disciplina y de las buenas relaciones que deben existir entre alumnos, profesores y demás miembros del personal de la Facultad, se le confiere dicha competencia al Decano de la Facultad.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, esta Sala advierte en el expediente administrativo que el organismo que ejerció la potestad disciplinaria fue el Consejo Académico, primero acordando enviar el caso del Profesor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ a una Comisión de Disciplina en la Reunión No. 5-04 del 4 de febrero de 2004, visible a fojas 2 a 5 del expediente administrativo, y luego, sancionándolo a través del acto demandado, lo que lleva a este Tribunal a determinar, que dicho órgano de gobierno universitario, **no estaba facultado por ley para el ejercicio de la potestad sancionadora**, sino que era la Junta de Facultad, que al tenor de lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 11 de 1981, tenía la atribución para instruir y resolver los expedientes disciplinarios que se le seguían a los docentes de la Universidad de

Panamá, como ya se ha señalado, de acuerdo con la normativa vigente en el 2004.

Siendo así las cosas, este Tribunal concluye que la violación al debido proceso legal, en relación a la ausencia de la competencia del Consejo Académico, se produce desde el momento en que se ejerce la potestad sancionadora, por el órgano administrativo distinto al previsto en la ley y en la norma reglamentaria, comprobándose de esta manera, la infracción del artículo 17, numeral 3 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Ahora bien, como parte integrante del **derecho al debido proceso** la Constitución Política y los estatutos internacionales de Derechos Humanos suscritos por Panamá, se reconoce, a quien sea acusado y se le endilga la comisión de un hecho que configura un ilícito penal, contravencional o **disciplinario**, el derecho de defensa que se traduce, entre otras manifestaciones, **permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente los alegatos de su descargo, y promover y evacuar pruebas para controvertir las que se allegan en su contra, entre otros aspectos**, tutelando así los derechos al encartado.

De allí que cobra importancia, para que sea efectivo el contradictorio dentro del derecho de defensa, **el derecho a ser informado de la acusación**, el cual se erige en la doctrina de los autores europeos como un "derecho subjetivo público fundamental, instrumental del derecho de defensa, del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador y que confiere a los mismos, **el derecho a conocer, con carácter previo, a las fases de alegación y prueba, el contenido de la acusación dirigida contra ellos, la cual habrá de fundamentar la resolución definitiva del procedimiento en la misma**

acusación, sin que resulte imposible imponer una sanción en base a otros hechos distintos a un título de condena heterogéneo a los respectivamente trasladados al conocimiento del inculpado.” (OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición, 2009.página 631)

En concordancia con ese deber de quien ejerce la potestad sancionadora, de formular los cargos de infracción disciplinaria, va ligado el deber de que los mismos sean notificados en debida forma, de manera tal que quede claro que, en su contra se le está siguiendo una investigación.

Siendo así las cosas, tal y como se ha determinado previamente, la investigación se inicia por disposición del Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en Reunión de 5-04 de 4 de febrero de 2004 (fojas 2 a 5 del expediente administrativo) donde acuerda enviar el caso del Profesor Miguel Antonio Bernal a la Comisión de Disciplina, y a través de la Nota DSG-98-2004 de 9 de febrero de 2004, se le remite el expediente al Profesor Omar López, presidente de la Comisión de Asuntos Disciplinarios, y posteriormente, el día 23 de marzo de 2004, se reúne dicho ente, el cual decide por unanimidad aprobar el inicio de las diligencias necesarias para rendir el informe respectivo, y su primera actuación es citar “al profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz para el día martes 6 de abril de 2004, para oír la versión de los hechos que se le atribuye.” (foja 20 del expediente administrativo)

Este organismo emitió notas de citación para “realizar una indagatoria”, para que el Profesor Bernal Villalaz diera la versión de los hechos, sin mayores explicaciones que la competencia de la autoridad que las remite (foja 21), requiriéndole de esta forma acudir a rendir descargos sin el conocimiento de los mismos.(foja 37)

Aunado a lo anterior, al revisar la actuación de la Comisión de Asuntos Disciplinarios, visible a fojas 19 y 20 del expediente administrativo, se encuentra el Acta de Reunión de dicho ente con fecha de 23 de marzo de 2004, no obstante, no se encuentra **una resolución de cargos, en la que se encuentren debidamente sustentadas las conductas infractoras que se le endilgan al Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz, pues lo que se aprueba es iniciar las diligencias necesarias para rendir el informe respectivo, en relación con lo remitido por el Consejo Académico.**

De la misma forma se advierte que a fojas 47 a 48 del expediente administrativo consta la Nota No. 15 de 20 de abril de 2004, remitida por el Consejo de Asuntos Disciplinarios al Profesor Miguel Antonio Bernal, donde le pone en conocimiento al docente que “como no ha cumplido con las citaciones que le ha hecho esta Comisión, para oír su versión de los hechos que se le atribuyen, procederemos con la remisión del informe respectivo al Consejo Académico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento Interno de dicho Consejo.

Posteriormente, se encuentra visible a fojas 156 a 162 del expediente administrativo, **el Informe de Recomendación con fecha de 18 de mayo de 2004, elaborado por la Comisión de Asuntos Disciplinarios, “...recomienda al Consejo Académico la Destitución del Profesor Miguel Antonio Bernal de Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá”**, sin embargo, no se evidencian los cargos que le endilgan al Profesor Bernal Villalaz, es decir, no sustenta el ente de investigación, cuál ha sido la conducta que ha realizado el funcionario público contraria al ordenamiento jurídico interno de la Universidad de Panamá, sólo indica que la investigación surge a raíz de una serie de declaraciones vertidas en los medios de comunicación social, en contra de la Universidad de Panamá, la figura del

Rector, del Consejo Académico, de sus autoridades, colegas y funcionarios administrativos.

Igual situación se presenta, cuando en el parte motiva del acto impugnado, visible a foja 178, se hace referencia a la Recomendación Final que la Comisión Disciplinaria le hace al Consejo Académico, a través del Informe de Recomendación Exhaustivo de 24 de febrero de 2015, lo cual es uniforme al presentado por dicha comisión con una distinta integración, a la del año 2004, y que dentro del mismo escenario jurídico, no se han presentados cargos, ni permitido un correcto ejercicio del derecho de defensa, luego de reactivarse el proceso, realizan un nuevo análisis de lo que hay en el proceso y en esta ocasión, se pide es “la suspensión del cargo sin derecho a sueldo por el término de cinco (5) años al Profesor Miguel Antonio Bernal; Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.”

Dentro del contexto de las actuaciones administrativas que se surtieron en la causa seguida al Profesor BERNAL VILLALAZ que han sido descritas en párrafos anteriores, lo que viene a demostrarle a este Tribunal es la evidente infracción del derecho de defensa, por ende, al debido proceso, al no habersele proferido una resolución de cargos, siendo considerado como un derecho básico y absolutamente necesario para organizar la defensa, pues le permite al administrado identificar la presunta infracción de que se le acusa, saber cuáles son los hechos que se le imputan para así poder refutarlos o contradecirlos en el escenario de la administración, es por esto, que el prescindir de dicho derecho, como bien lo expresa Ossa Arbeláez, “sería tanto como privilegiarse el trámite sancionatorio a espaldas del afectado y levantar pruebas sin su conocimiento.”

Lo analizado lleva a este Tribunal concluir que la violación del debido proceso también se produce al coartar el derecho a defensa, cuyo ejercicio no

fue permitido comprobándose de esta manera los cargos de infracción de los artículos 69, 149 y 151 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Frente a los ya acreditados violaciones al debido proceso, que determinan la ilegalidad del acto, aún y cuando no es necesario analizar el resto de los cargos de infracción alegados, esta Sala estima conveniente referirse al **principio de legalidad** que debe regir las actuaciones administrativas, en relación a la instrucción de un expediente, con las garantías procesales necesarias y por las causas precisamente previstas en el ordenamiento jurídico.

En relación a dicho principio, hacemos referencia al concepto que nos ofrece el Profesor Sierra Rojas, citado por el Doctor Víctor Leonel Benavides en su obra "Compendio de Derecho Público Panameño", así:

"El Principio de Legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública que ocasione a un particular agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquiera actuación indebida de alguno de los elementos del acto administrativo: competencias, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento." (BENAVIDES PINILLA, Víctor Leonel. Compendio de Derecho Público Panameño. Ediciones Jurídicas Andrés Morales. Año 2012. Página 258.) (El resaltado es nuestro)

Asimismo considerando que el argumento central del demandante es en la transgresión del debido proceso, es pertinente citar al autor Esiquio Manuel Sánchez Herrera, al respecto señala que **"la alegación por la supuesta violación al debido proceso que conlleve a la invalidación de la actuación, debe comportar la demostración fehaciente de irregularidades sustanciales que efectivamente menoscaben la estructura formal y conceptual del esquema procesal en una cualquiera de sus fases, lo cual implica para el censor, como de antaño lo tiene establecido la doctrina de la Corte: a) Identificar el acto irregular; b) Concretar de qué manera una tal**

irregularidad afectó la integridad de la actuación o conculcó las garantías procesales; c) Explicar por qué es irreparable el daño; y, d) Señalar el momento a partir del cual se debe reponer la actuación” (SANCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. Dogmático Practicable del Derecho Disciplinario. Preguntas y Respuestas. Tercera Edición. Ediciones Nueva Jurídica. Año 2016. Página 233)

De los anteriores planteamientos este Sala en Pleno se formula la siguiente interrogante: **qué actuaciones concretas generaron irregularidad que afectó o conculcó las garantías del actor?**

Cabe señalar que el procedimiento es un mecanismo eminentemente tuitivo o garantista; tanto para el administrado como para la administración, por tanto, para que el mismo se cumpla, debe consagrar unas etapas elementales que concreten la operatividad de la defensa en sus manifestaciones probatorias y de audiencia del encartado. Esto afianza, a su vez, el equilibrio decisorio y la neutralidad de la resolución.

La infracción al principio de legalidad que deviene del principio general del debido proceso formal, “**impone que la actuación disciplinaria sea entendido como un método dialéctico, formada por el conjunto de actos coordinados y cumplidos por el funcionario competente en el lugar debido y con acatamiento de las formalidades de ley. No puede pasarse por alto que la actuación disciplinaria, en general, está también regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.**” (Ibidem. Página 206)

Del análisis realizado en este punto, le permite a este Tribunal concluir que ab initio se generaron una serie de actuaciones por parte de los organismos de administración de la Universidad de Panamá, por un lado del Consejo Académico y la Comisión de Asuntos Disciplinarios, **que se dieron al margen**

del ordenamiento jurídico vigente, lo que incidió en una evidente **transgresión de los derechos y garantías** del Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz.

Establecida la preponderancia del principio de legalidad y su relación con el debido proceso el actor sostiene la infracción del artículo 44 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, que establece que la instrucción de un expediente se debe realizar con **las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto Universitario**, así como el cumplimiento de los principios que rigen las actuaciones administrativas como el de legalidad y debido proceso.

De igual manera, este principio rector de la actuación administrativa, está plasmado en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual, en concordancia con el debido proceso legal, donde se encuentran inmerso diversos derechos, como lo son: 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 derecho a recurrir), el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.

Dicho esto y al revisar el expediente administrativo que contiene la causa disciplinaria que se le siguió al profesor BERNAL VILLALAZ, se puede determinar, que en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, nos corrobora el incumplimiento del principio de estricta legalidad y debido proceso legal, toda vez, como bien hemos señalado en párrafos anteriores, fue llevado por un organismo sin competencia para ello, **no hay constancia de una formulación de cargos como tal**, que le permitiese al Doctor Miguel Antonio Bernal Villalaz la oportunidad de conocer las conductas que supuestamente ha infringido, así como el no tener acceso a las pruebas que

obraban en el expediente a fin de que el mismo pudiese ejercer el derecho de brindar los medios de pruebas que estimara convenientes para rebatir las mismas, lo cual constituirá en un escenario ideal, para concretizar la etapa en que se puede evidenciar si se ejerció el derecho de defensa y del contradictorio, así como si el investigado tuvo la oportunidad de aportar las pruebas que estimara conducentes, pertinentes y útiles para esclarecer la situación por la cual se le acusa.

En relación al pliego o auto de cargos, hemos de señalar, que dentro de un procedimiento administrativo sancionador, **el mismo constituye una pieza fundamental, donde la administración le concreta al investigado los hechos que, según la entidad, ha sido transgresora de la normatividad, indicando igualmente las disposiciones presuntamente infringidas y las sanciones correspondientes, pues delimita con precisión la actuación de la administración.**

Dicha omisión constituye, a criterio de esta Corporación de Justicia, una prescindencia del principio de legalidad, por tanto del debido proceso legal, lo que acarrea la nulidad del procedimiento sancionatorio porque a su vez quebranta el derecho fundamental a la legítima defensa. Se colige entonces que, si en el procedimiento se omiten etapas o pasos cruciales en el procedimiento como lo es la determinación de la infracción al deber por lo que se le investiga, deviene consecuentemente, en la declaratoria de nulidad del acto administrativo, máxime, cuando sin brindarle esta oportunidad se erigen dos informes de recomendación, 2004 y 2015, presentando un supuesto análisis de comisión de faltas, sin haberse cumplido con el debido proceso.

Como resultado del análisis realizado, donde esta Corporación de Justicia ha reconocido las violaciones del numeral 3, artículo 17, 44 y 73 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y sus modificaciones, así como de los artículos 34, 36, 37,

307-408
366

48, 69, 149 y 151 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, no considera necesario entrar a conocer de las restantes vulneraciones alegadas por el demandante.

Finalmente, en cuanto a la pretensión del actor de que **"le sean pagados los salarios caídos dejados de percibir, si los hubiere, hasta el efectivo y definitivo reintegro al cargo que venía desempeñando"**, este Tribunal advierte que no existen pruebas en el proceso que le indiquen al juzgador que el Profesor Miguel Antonio Bernal Villalaz haya sufrido un menoscabo económico, adicional, pues cuando el demandante acude ante esta instancia jurisdiccional, solicita la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, donde ésta Superioridad se pronuncia a través de la Resolución de fecha de 18 de septiembre de 2015, **accediendo a la misma**, por ende, al no comprobarse el detrimento ni patrimonial ni profesional, lo consecuente es denegar dicha pretensión, y en ese sentido nos pronunciamos. De la misma forma no acredita que entre la ejecutoria del acto y la suspensión del mismo, la sanción se puso en ejecución.

En mérito de lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la Magister **RITA JAEN CHONG**, en nombre y representación del Profesor **MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ**, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. 12-15 SGP aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en Reunión No. 8-15, celebrada el día 11 de marzo de 2015 y su acto confirmatorio; se niegan las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 2758 en lugar visible de la
 Secretaría a las 4:00 de la tarde
 de hoy 19 de noviembre de 2018

SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFIQUESE HOY 19 DE noviembre 2018
 A LAS 3:08 pm DE LA tarde
 A Gerente de la Administración

Firma

KATIA ROSAS
 SECRETARIA

CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO

EFREN C. TELLO C.
 MAGISTRADO