

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1354

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de septiembre de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1034382025.

La Licenciada Edelka Ureña Méndez, actuando en nombre y representación de **José Antonio Hurtado Santos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024**, emitida por la **Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el 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 un hecho; 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones legales, convencionales y reglamentarias:

A. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, y regula el Procedimiento Administrativo General:

a.1. El artículo 34, que hace referencia a los principios que conforman al procedimiento administrativo, entre estos, el debido proceso legal, la objetividad y la estricta legalidad (Cfr. foja 30 del expediente judicial);

a.2. El artículo 36, el cual señala que, ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial);

a.3. El artículo 52 (numerales 2 y 4), el cual se refiere a que, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos: si se dictan por autoridades incompetentes; y, si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 46-49 del expediente judicial);

a.4. El artículo 201 (numeral 1), que define el término de Acto administrativo (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

B. El artículo 8 (numerales 1 y 2) de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada a través de la Ley No.15 de 28 de octubre de 1977, el cual prevé el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial; y, que toda persona tiene derecho, en plena igualdad, entre otras cosas a interrogar a los testigos presentes en el Tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos (Cfr. fojas 32-34 del expediente judicial); y

C. El artículo 235 del nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, el cual señala que, las Autoridades Universitarias están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio; y, que además los candidatos oficiales, tendrán fuero electoral mientras ocupen sus cargos y hasta seis meses después del cese de sus funciones, y el personal que se encuentra amparado en esta disposición no podrá ser despedido, sino por causa justificada, previo cumplimiento del debido proceso (Cfr. foja 34 del expediente judicial) (Gaceta Oficial Digital 29,212 de 4 de febrero de 2021).

III. Breves antecedentes.

3.1 Cuestión Previa.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024**, emitida por la **Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, mediante la cual se sanciona al docente **José Antonio Hurtado Santos**, con la destitución del cargo que ocupaba como profesor no regular, con dedicación a tiempo completo, y en categoría permanente, en dicha casa de estudios universitarios, por la infracción al Reglamento Disciplinario Docente, específicamente los artículos 18 (numeral 10) y 19 (numerales 15 y 25), conforme a la modificación inserta por el Acuerdo Académico N°018-2018 (Cfr. fojas 36-41 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de apelación ante el **Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas**, el cual fue decidido mediante **Acuerdo Académico N°012-2025 de 20 de marzo de 2025**. Dicho acto le fue notificado al docente **José Antonio Hurtado Santos**, el 13 de mayo de 2025 a través del cual se confirma el acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 42-45 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **3 de julio de 2025**, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el

objeto que se declare que la resolución que da por finalizada la relación laboral del recurrente con la **Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, es nula, por ilegal, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la entidad que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

3.2. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de **José Antonio Hurtado Santos** señala que, al emitir el acto que se acusa de ilegal, la entidad desconoce las “...*normas que regulan previamente la materia electoral y disciplinaria en UDELAS, que establece etapas previas fundamentales, como lo es el desafuero, para que se desarrolle el proceso y la etapa de diligencias previas.*” Además, sostiene que, “...*no puede gestionarse y suscribir actos administrativos para los que carece de competencia.*” (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Añade, la apoderada judicial del recurrente que, “...*El Dr. Juan Bosco Bernal no tenía competencia para separar de su cargo al Mgter. Hurtado, hasta tanto la denuncia fuera presentada ante la Comisión de Disciplina y ésta realizara la etapa de diligencias previas, para determinar si abriría o no expediente disciplinario en su contra...*”, situación por la que considera se infringió el artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 2000 (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, indica el demandante que, no se le permitió defenderse ni presentar sus descargos; ni tampoco aportar los medios probatorios que le favorecían con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa, lo que a su parecer viola el principio de debido proceso (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial del actor señala que, no se cumplió con el requisito que establece el artículo 235 del nuevo Estatuto Orgánico de la **Universidad Especializada de las Américas**, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, en el sentido, que la entidad demandada, previo a iniciar el proceso en su contra, debió de realizar

el levantamiento del fuero electoral, que lo amparaba, por ser miembro del Consejo Electoral Universitario (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **José Antonio Hurtado Santos**. Veamos.

4.1 De la desvinculación del demandante.

La **Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024**, expedida por la Rectoría de la **Universidad Especializada de las Américas**, como entidad competente, para aplicar la sanción disciplinaria de destitución definida como falta de máxima gravedad, tal como lo establece el Reglamento Disciplinario Docente adoptado mediante Acuerdo Académico No. 031 del 2011, conforme a la modificación inserta en el Acuerdo Académico No. 018 de 2018, por ser la normativa vigente al momento de la comisión de los hechos que dieron lugar a la investigación, y posterior sanción del docente.

Dentro de este contexto, de acuerdo a lo señalado en el mencionado Régimen Disciplinario Docente, se dio inicio a la investigación disciplinaria en contra del docente **José Hurtado Santos**, el 29 de noviembre de 2023, por una denuncia interpuesta en su perjuicio como consecuencia de la falta disciplinaria de máxima gravedad, contemplada en el **literal “c” del artículo 28 del Reglamento Disciplinario Docente adoptado mediante Acuerdo Académico No. 031 del 2011, conforme a la modificación inserta en el Acuerdo Académico No. 018 de 2018**, en concordancia con los artículos 18 (numeral 10) y 19 (numerales 15 y 25), del mismo cuerpo reglamentario, que indican lo siguiente:

“Artículo 28. De la aplicación de las sanciones.

Según la gravedad de la falta cometida, las sanciones se aplicarán de la siguiente manera:

a) Faltas Leves:

i. Amonestación verbal. Se aplicará cuando el profesor incurra, por primera vez, en las faltas leves contenidas en los numerales 2, 3, 4 y 7, del artículo 17 de este reglamento. Debe dejarse constancia por escrito de la aplicación de esta sanción.

ii. Amonestación escrita: Cuando el profesor reincida en la comisión de las faltas leves establecidas en el literal i del presente artículo o por primera vez en las conductas descritas en los literales 1, 5, 6 y 8 del artículo 17 de este reglamento. Debe dejarse constancia por escrito de la aplicación de esta sanción.

b) Faltas graves.

i. Suspensión de cinco (5) a diez (10) días sin salario a quien incurra en una de las faltas contempladas en el artículo 18 de este reglamento.

c) **Faltas de máxima gravedad.**

i. Suspensión sin salario de diez (10) días hasta por dos (2) meses cuando el profesor incurra por primera vez en las faltas de máxima gravedad contempladas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 19 de este Reglamento.

ii. **Destitución, cuando el profesor reincida en la comisión de una de las faltas contempladas en el literal anterior de este artículo o incurra por primera vez en una de las faltas contempladas en los numerales 5 al 24 del artículo 19 de este reglamento.”**

“**Artículo 18.** Constituyen faltas graves las siguientes:

...

10. Omitir total o parcialmente o retrasar la respuesta a consultas, la aplicación de procedimientos o la decisión de algún caso de carácter obligatorio en el ejercicio de sus funciones académicas o académico-administrativas.

...”

“**Artículo 19.** Constituyen faltas de máxima gravedad, las siguientes:

...

15. Obstaculizar la labor de cualquier instancia, órgano de gobierno o comisión universitaria.

...

25. Realizar cualquier otro acto u omisión de similar gravedad y que se encuentra tipificado como falta de máxima gravedad en otros reglamentos emitidos por la Universidad.”

En ese orden de ideas, se desprende de las constancias procesales que, el expediente que contiene la investigación que se le siguió al docente **José Hurtado Santos**, fue remitido a una **Comisión Especial Disciplinaria**, por ser el prenombrado miembro del Consejo Electoral; no obstante, dicha comisión, declinó competencia, ya que de acuerdo al momento en que ocurrieron los hechos; es decir, noviembre de 2023 y enero de 2024, resultaba aplicable el Reglamento Disciplinario Docente aprobado mediante Acuerdo Académico No. 031 del 2011, 14 de diciembre de 2011, conforme a la modificación inserta en Acuerdo

Académico No. 018 de 2018 de 31 de julio de 2018, el cual señala que, los miembros del Consejo Electoral no se encontraban dentro de los funcionarios cuya investigación disciplinaria debía realizar una Comisión Especial (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

En este sentido, es propio señalar que una vez la Comisión Especial Disciplinaria, declinó competencia, el expediente fue remitido al **Tribunal de Disciplina Docente**, quien luego de completar la etapa de diligencias previas dentro del término señalado en la normativa disciplinaria vigente, recomendó al Decanato, formalizar la apertura de la investigación, a fin de darle traslado al docente **José Hurtado Santos**, para que presentara sus descargos y las pruebas que a bien tuviera en su defensa (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

En este mismo orden de ideas, debemos hacer referencia a que el docente **José Hurtado Santos**, presento sus descargos dentro del procedimiento administrativo, y adujo los medios probatorios que le favorecían, además designó a su apoderada legal, lo cual se le permitió sin obstáculo alguno, y se le facilitaron copias del expediente que contenía el proceso disciplinario (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En ese sentido, el **Tribunal de Disciplina Docente** procede al análisis de las pruebas para establecer si reunían los requisitos para ser admitidas o no, lo que se determinó de forma motivada mediante la Resolución No. 11-2024 TDD de 27 de agosto de 2024, decisión que fue notificada al ahora demandante, al correo que él mismo proporciono en sus descargos. Resulta importante mencionar, que contra la resolución que admite las pruebas, la apoderada legal del actor, presento un escrito de objeciones, el cual fue rechazado de plano, por el Tribunal de Disciplina Docente, ya que el reglamento disciplinario señala que la resolución de pruebas no es recurrible (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, se advierte que el actor a través de su apoderada legal, presentó sus alegatos dentro del término correspondiente, por lo que el **Tribunal de Disciplina Docente**, ente encargado de la investigación concluyó la misma, y procede a la emisión de la recomendación final dirigida al Decano de la Facultad donde pertenecía el docente **José**

Hurtado Santos, quien en cumplimiento de lo contemplado en el Reglamento Disciplinario Docente, lo remite al Rector de la **Universidad Especializada de las Américas**, en razón que la sanción que correspondía aplicar al recurrente de acuerdo a la falta acreditada, es de competencia de dicha autoridad de ese centro de estudios superiores, con lo cual se dio el agotamiento del trámite disciplinario.

Lo anterior dio como resultado, la emisión de la **Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024**, mediante la cual se destituye al docente de su cargo dentro de la **Universidad Especializada de las Américas**, y luego de ser notificado a **José Hurtado Santos**, dicho acto fue recurrido, con lo cual se le brindó al prenombrado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo sancionatorio, y una vez agotada la vía gubernativa, consiguió acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda.

En ese orden de ideas, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la Universidad Especializada de las Américas, sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la destitución del docente José Hurtado Santos fue producto de la imposición de una sanción, disciplinaria por la infracción al Reglamento Disciplinario Docente de la Universidad Especializada de las Américas**, con sustento en el literal “c” del artículo 28 del Reglamento Disciplinario Docente adoptado mediante Acuerdo Académico No. 031 del 2011, conforme a la modificación inserta en el Acuerdo Académico No. 018 de 2018, en concordancia con los artículos 18 (numeral 10) y 19 (numerales 15 y 25), del mismo cuerpo reglamentario, cumpliéndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 36-41 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la destitución del docente **José Hurtado Santos**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la imposición de una sanción, disciplinaria por la infracción al Reglamento Disciplinario Docente de la Universidad Especializada de las Américas**, de ahí que contrario a lo esbozado por la apoderada judicial del accionante, no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.

Para la doctrina jurídica el procedimiento 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).

Con base en lo anteriormente expuesto, la destitución de **José Hurtado Santos** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida, por lo que se le aplicó lo establecido** en el literal “c” del artículo 28 del Reglamento Disciplinario Docente adoptado mediante Acuerdo Académico No. 031 del 2011, conforme a la modificación inserta en el Acuerdo Académico No. 018 de 2018, en concordancia con los artículos 18 (numeral 10) y 19 (numerales 15 y 25), del mismo cuerpo reglamentario, lo que dio lugar a la expedición de la **Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024, emitida por la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, la cual fue confirmado por el Acuerdo Académico N°012-2025 de 20 de marzo de 2025, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, el cual le fue notificado al interesado el 13 de mayo de 2025, de ahí que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida (Cfr. fojas 36-41, 42-45 del expediente judicial).

Finalmente y con el propósito de demostrar que la entidad demandada se ciñó al procedimiento establecido en la ley, queremos destacar que durante la investigación de la que fue objeto el demandante en virtud del proceso disciplinario al que se vio sometido, la entidad demandada en todo momento respetó las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, derechos que éste tenía, tal como se desprende del acto que se acusa de ilegal y su confirmatorio. En ese sentido, fue citado oportunamente para que compareciera ante la instancia administrativa correspondiente, en la que se le informó el motivo de la investigación; quien se hizo representar por una abogada; y se le permitió rendir declaración

respecto a los hechos denunciados en su contra, así como presentar las pruebas que le favorecían; declaración ésta que no hizo otra cosa que demostrar que la actuación del ahora demandante tampoco se adecuó a lo establecido en el texto reglamentario; razón por la que consideramos que los cargos de infracción aducidos por el actor carecen de sustento jurídico, y así debe declararlo la Sala Tercera.

4.2. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

En cuanto a la pretensión, que realiza el recurrente 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 **José Hurtado Santos**, sería necesario que 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la **Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 037-2024 R-DAJ de 19 de noviembre de 2024**, emitida por la **Rectora Encargada de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en la secretaria de la Sala Tercera.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General