

C-112.  
13 de junio de 2003.

Doctor  
**Julio Vallarino**  
Rector de la  
Universidad de Panamá  
E. S. D.

Señor Rector:

Al tenor literal del artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que nos atribuye la facultad de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, procedo a responder la nota N° 549-2003 de 12 de mayo de 2003, por medio de la cual el Doctor Jorge I. Cisneros, Rector Encargado, nos solicitó opinión jurídica respecto "**a la posibilidad de que bajo el amparo de las normas del Capítulo V del Estatuto Universitario aprobados por el Consejo General Universitario en el mes de febrero de 2003 y publicada en la Gaceta Oficial N°. 24,756 de 10 de marzo de 2003, se pueda reclasificar de manera automática como profesores regulares a los profesores adjunto IV, tomando en consideración de que participaron en concursos anteriores para el cargo que ostentan (adjunto IV)**".

### Antecedentes

Antes de la aprobación de las modificaciones al Capítulo V del Estatuto Universitario, el artículo 105 incluía a los profesores adjuntos entre las categorías

de profesores especiales, es decir, de aquellos que ejercen la docencia en posiciones no permanentes, distintos a los profesores regulares que gozaban de permanencia.

En el caso de los **profesores adjuntos**, **el nombramiento dependía de su participación en un concurso para obtener esa categoría.** El concurso para profesores adjuntos era regulado por los artículos 124, 147 y 148 del Estatuto.

Los requisitos para participar en un concurso para ser profesor adjunto, **eran similares a los requisitos para participar en un concurso para profesor regular.**

Los profesores adjuntos **se clasificaban de acuerdo al puntaje obtenido en el concurso**, en Adjunto I, Adjunto II, Adjunto III y Adjunto IV. **Para ser clasificado en esta última categoría el profesor debía contar con un mínimo de 70 puntos.** **El nombramiento de los profesores adjuntos se hacía por dos (2) años.** Cumplido este período el profesor debía solicitar su reclasificación hasta llegar a la categoría de Adjunto IV.

**El literal c) del artículo 148** de las normas subrogadas, establecía que el profesor adjunto IV que sirviera dos años en esa categoría debía participar en concurso para profesor regular, pero lamentablemente en la práctica ello no se hizo efectivo por parte de la Universidad de Panamá, situación que perjudicó de manera irreparable por más de quince (15) años, a los profesores adjuntos.

Es importante destacar que el máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá, como lo es el Consejo General Universitario, en el mes de febrero de 2003, realizó importantes reformas al Capítulo V del Estatuto Universitario, el cual entre otras cosas trata sobre: Concursos, ascensos, reclasificaciones, etc.

En el caso que nos ocupa, nos permitimos transcribir una parte medular del artículo 129 del actual Estatuto, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 129.** Los(as) profesores (as) asistentes, eventuales y adjuntos que laboren en la Universidad de Panamá al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V, del estatuto Universitario, que ganen concurso formal a Regulares, serán clasificados en la categoría de Titular I, a Titular V, según sus años de servicio, títulos, ejecutorias y puntuación obtenida".  
(Subrayado nuestro)

Del artículo reproducido se destaca que los profesores(as) que ostenten la categoría de asistentes, eventuales y adjuntos que laboren en la Universidad de Panamá, y que ganen el concurso formal a regulares, serán clasificados en las categorías de Titular I a V.

Esta disposición legal, supone la necesidad de que los profesores adjuntos, al igual que los asistentes y eventuales, participen y ganen un concurso para profesor regular, y para luego ser clasificado como tal y obtener la permanencia.

No obstante, lo expresado en la anterior disposición, los docentes universitarios que tienen la categoría de adjuntos ganada a través de concursos, sostienen que la reglamentación señalada en el mencionado Estatuto es lesiva a sus derechos adquiridos, en virtud de que se duplican los puntajes requeridos para acceder a las diferentes categorías y varían las puntuaciones asignadas a las ejecutorias. Otro de los argumentos señalados por los profesores adjuntos, es el de que la nueva reglamentación los iguala a los profesores asistente y eventuales, los cuales no han participado en un concurso, como si lo hicieron los adjuntos en su momento oportuno.

Es importante destacar, que la mayoría de los profesores adjuntos le han dedicado más de veinte (20) años a la docencia universitaria, y que un gran porcentaje de ellos tienen más de cuarenta y seis (46) años de edad, razón por la cual esos docentes alegan que las nuevas disposiciones reglamentarias son injustas.

Cabe señalar, que su despacho nos remitió un documento, en el cual los profesores adjuntos, señalan su inconformidad con la reglamentación establecida en el Estatuto.

Entre los aspectos más relevantes del mencionado documento, nos permitimos destacar lo siguiente:

1. Que las reformas al capítulo V tiene la finalidad de eliminar el doble concurso.

2. Que tenemos más de 20 años de servicio en la Universidad de Panamá.

3. Que obtuvimos la categoría de Adjunto IV, a través de un Concurso Formal.

4. Que el mencionado concurso tuvo las mismas exigencias y requisitos, que las exigidas a los Profesores Regulares, a pesar que éstos son de una categoría superior a la de un Adjunto.

...

6. Que en el nuevo Capítulo V, el artículo 130 de carácter transitorio, si protege a los Profesores Regulares ante las reformas, aduciendo que ganaron un concurso con esas reglamentaciones, sin embargo a los Profesores Adjuntos que también ganamos concurso formal con las mismas reglamentaciones no se les protege.

7. Que el nuevo capítulo V elimina la categoría de Profesor Adjunto, afectando con ello nuestros derechos adquiridos, a través de los concursos formales que legalmente ganamos.

8. Que las nuevas reglas jurídicas, nos colocan en una situación similar a la de un Profesor que ingresa "por primera vez a la Universidad de Panamá" o por lo menos a los que tienen 5 años de laborar en esta entidad educativa.

9. Que las nuevas disposiciones jurídicas si afectan nuestra estabilidad, ya que a pesar de tener más de 20 años de servicio y haber ganado concurso formal, debemos volver a concursar en situaciones de desventajas, existiendo la posibilidad de perder el concurso, y por lo tanto, perder la posición docente, luego de haber dedicado, muchos años a la institución.

...

11. Que las nuevas disposiciones jurídicas, contenidas en el Capítulo V del Estatuto, tantas veces mencionado, indudablemente favorecen a un Profesor joven que ingresa por primera vez a la Universidad de Panamá, ya que le permite acceder a lo largo de su carrera docente a la máxima categoría de Profesor Regular y sólo con 5 años de servicio alcanzaría la categoría de Profesor titular. En cambio, los actuales Profesores Adjuntos, la cual en su mayoría tienen más de 46 años de edad y con más de veinte años de Docencia lograrían la máxima categoría a la edad de 60 años o más o quizás nunca. Lo cual sin lugar a

dudas es una lesión a nuestro profesionalismo, a nuestra carrera docente, a nuestros años de servicio, a nuestras ejecutorias y constituyen una violación a los derechos humanos, y en particular al principio de igualdad que consagra nuestra Constitución política."

### Criterio de la Procuraduría

Desde nuestra perspectiva jurídica, la cuestión consultada estriba en saber *"si los profesores adjuntos, a la luz de las normas contenidas en el Capítulo V, del Estatuto Universitario, aprobadas por el Consejo General Universitario en el mes de febrero de 2003 y publicadas en Gaceta Oficial N°.24,756 de 10 de marzo de 2003, pueden ser reclasificados automáticamente como profesores regulares, toda vez que participaron en concursos anteriores para el cargo que ostentan (adjunto IV)."*

De otro extremo, es de capital importancia conocer si dentro de la actual modificación o reforma, **se incluyeron y en especial en el artículo 130, a los profesores adjuntos** que concursaron formalmente para obtener una cátedra como profesor adjunto.

### Derecho aplicable

La nueva reglamentación expedida por el Consejo General Universitario, en Reunión 01-03 celebrada los días 30 de enero, 4 y 5 de febrero de 2003 establece cambios relevantes y reformas al Capítulo V del Estatuto Universitario (publicadas en G.O. 24,756 de 10 de marzo de 2003) y que para mayor ilustración, nos permitimos transcribir.

Concretamente hacemos referencia a los artículos 129 y 130 "Sección E, Concursos y Ascensos de Categoría".

**"Artículo 129:** Los(as) profesores(as) Asistentes, Eventuales y Adjuntos que laboren en la Universidad de Panamá al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V del Estatuto Universitario, que ganen concurso formal a Regulares, serán clasificados en la categoría de Titular I a Titular V, según sus años de servicio, títulos, ejecutorias y puntuación obtenida.

<b>CATEGORÍA</b>	<b>AÑOS DE SERVICIOS REQUERIDOS</b>	<b>PUNTUACIÓN MÍNIMA REQUERIDA</b>
<i>TITULAR I*</i>	<i>MINIMO 5 AÑOS</i>	<i>100 PUNTOS</i>
<i>TITULAR II**</i>	<i>MINIMO 10 AÑOS</i>	<i>150 PUNTOS</i>
<i>TITULAR III**</i>	<i>MINIMO 15 AÑOS</i>	<i>200 PUNTOS</i>
<i>TITULAR IV**</i>	<i>MINIMO 20 AÑOS</i>	<i>250 PUNTOS</i>
<i>TITULAR V **</i>	<i>MINIMO 25 AÑOS</i>	<i>300 PUNTOS</i>

**Parágrafo:**

\* Para ser ubicado en esta categoría el o (la) docente requiere postgrado en la especialidad o área del conocimiento y postgrado en docencia superior. De no poseer los anteriores títulos, dispondrá de un plazo de 5 años, a partir de la toma de posesión, para cumplir con estos.

\*\* Para ser ubicado en esta categoría el o (la) docente requiere maestría o doctorado en la especialidad o área del conocimiento. De no poseer alguno de los anteriores títulos, dispondrá de un plazo de 5 años, a

partir de la toma de posesión, para cumplir con este.

**Artículo 130.** Los(as) docentes **que al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V del Estatuto Universitario son profesores (as) Auxiliares, Agregados o Titulares, 15%, 25%, 40% y 50%, o que alcancen estas categorías, se regirán por las normas de reclasificación vigentes en el momento en que concursaron.**

Los(as) profesores(as) **que al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V del Estatuto Universitario estén pendientes de fallo de concursos de cátedra, se regirán en la asignación de categorías y reclasificación, por las normas vigentes al momento en que concursaron.**"

Atendiendo a las reglas de hermenéutica legal, contenidas en los artículos 9 y 10 del Código Civil, que señalan que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, significa que la norma debe ser interpretada, tal como se dispone en la ley; en ese sentido, el **artículo 129**, del Estatuto Universitario establece que los profesores (as) Asistentes, Eventuales y Adjuntos que laboren en la Universidad de Panamá al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V que **ganen concurso formal a Regulares serán clasificados en la categoría de Titular I a Titular V, de acuerdo a los años de servicio, títulos, ejecutorias y puntuación obtenida.**

En este punto, es menester señalar que antes de la modificación los **profesores adjuntos**, tenían que *participar en concursos para obtener categoría de profesor regular*, ahora con la modificación del Estatuto Universitario, Capítulo V, los profesores adjuntos, igualmente tienen que concursar para ser clasificados



en las correspondientes categorías de profesores regular, pero con diferentes requisitos de concurso.

Así, pues, los profesores adjuntos deben concursar para ser clasificados en la categoría de Titular I a Titular V; por consiguiente, si la intención de las autoridades universitarias era considerar a los profesores adjuntos, que concursaron bajo los parámetros legales de las normas vigentes al momento de la modificación del Estatuto Universitario, debieron ser reconocidos dentro de la norma de transición que plantea el artículo 130 de dicho Acuerdo, pero lamentablemente tales docentes fueron excluidos de la protección que les brinda dicha norma a los profesores regulares, a pesar de que aquellos obtuvieron sus posiciones a través de concurso.

Ahora bien, las reformas que se hicieron al Estatuto Universitario no reconoció a los profesores adjuntos, toda vez que el artículo 130 dice: que los (as) docentes al momento de aprobarse este nuevo Capítulo V del Estatuto Universitario son **profesores auxiliares, agregados o titulares**, del 15%, 25%, 40% y 50% o que alcance estas categorías, los cuales **se regirán por las normas de reclasificación al momento que concursaron.** Quedando esta categoría de profesores fuera de la norma de transición, o sea del artículo 130.

### **Conclusión**

Este despacho es del criterio que el artículo 129 del Capítulo V, del Estatuto Universitario, no concede a los profesores adjuntos una clasificación automática, por el contrario la norma es prístina al indicar que los profesores (as), asistentes, eventuales y adjuntos que al momento de aprobarse este nuevo Capítulo deben ganar el concurso formal a regular para ser clasificados en la categoría de Titular I a Titular V, de acuerdo a sus años de servicios, títulos, ejecutorias y puntuación obtenida.

Abona a esta posición, el hecho de que los requisitos para ser profesores regulares han variado, en el cuadro precedente, en el cual se describe que para la categoría de Titular I, requiere como mínimo cinco (5) años de servicios; puntuación mínima de 100 puntos; Titular II, mínimo diez (10) años de servicios y 150 puntos; Titular III, 15 años de servicios y o 200 puntos mínimo; Titular IV, 20 años de servicios y 250 puntos; Titular V, 25 años de servicios y 300 puntos.

Luego de lo expuesto, se colige lo siguiente:

Reiteramos que el Acuerdo examinado no contempló en la norma de transición, (artículo 130) a los profesores adjuntos, que ganaron en forma legal los concursos de cátedra, para las plazas de profesor adjunto.

Ante la situación contemplada, y en aras de orientar en forma legal y objetiva, este despacho concluye:

1. No cabe la menor duda, que las normas reglamentarias contenidas en el nuevo Estatuto Universitario, si afectan los derechos adquiridos por los Profesores Adjuntos que ganaron legalmente sus plazas a través de Concursos, y que hoy en día no son contemplados en la estructura orgánica del Capítulo V.

Sobre la figura jurídica de los derechos adquiridos, nos permitimos expresar los siguientes comentarios: En la doctrina se les ha definido así: "Según Goba, mencionado por Rafael Rojina Villegas en su TRATADO DE DERECHO CIVIL MEXICANO, Tomo 1º, pág. 264. 'Los derechos adquiridos son la consecuencia de un hecho idóneo para producirlos bajo el imperio de la Ley, en que el hecho fue realizado, y si bien no se hicieron valer bajo el imperio de esa ley, sin embargo, entraron en ese mismo tiempo a formar parte del patrimonio de la persona'. El subrayado es de la Corte".

Por su parte, en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, se les define en la siguiente forma:

**"DERECHO ADQUIRIDO:** El que por razón de la misma Ley se encuentre irrevocable y definitivamente incorporado al patrimonio de una persona; tal la propiedad ganada por usucapión, una vez transcurrido el tiempo y concurriendo los demás requisitos sobre intención, título y buena fé. El derecho adquirido, el creado al amparo de una legislación, choca con el nuevo derecho cuando éste introduce una disposición legal posterior que suprime o modifica la presente situación jurídica. En principio, y por efecto de la irretroactividad de las leyes, salvo expresa indicación en contra, o en forma absoluta, con exclusión de tal posibilidad, los derechos adquiridos son respetados por la nueva Ley.

Cabe observar, pues, que la doctrina y la legislación referentes a los derechos adquiridos representan una conservación y una victoria de los derechos subjetivos de sus titulares respectivos frente al Derecho Objetivo, a fin de impedir cómodas e impunes violaciones de aquéllos por una legislación reformadora". CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. D-E. Editorial Heliasta. 21<sup>a</sup>. Edic. Buenos Aires. p.106.

Esta definición referente a los Derechos Adquiridos, se acerca a la concepción de nuestra legislación en torno a dicho tema recogida en el Código Civil Panameño, en su artículo 3, que estipula:

**"ARTICULO 3:** Las Leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de Derechos Adquiridos." (lo subrayado es nuestro).

Como vemos, de conformidad a la legislación patria, los derechos adquiridos deben ser respetados, pus así se desprende de la disposición transcrita.

Los derechos adquiridos también han sido reconocidos por la jurisprudencia nacional. Así por ejemplo, en fallo de 7 de junio de 1993, del Honorable Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Corte suprema de Justicia, se expresa lo siguiente:

"El artículo 21 del Código Civil preceptúa que el Derecho real adquirido bajo una Ley y de conformidad con ella subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargos prevalecerán las disposiciones de la nueva Ley.

La doctrina resume el concepto de derecho adquiridos, en los siguientes términos:

"... es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por al Ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente. Este concepto se refiere a la existencia y unidad conceptual del derecho; no se extiende, en cambio, a su contenido de poderes o facultades, o al modo de ejercicio de éstos, salvo que el ejercicio de alguna de ellas se haya convertido en un derecho concreto" (Dr. Roberto a. Rovere. Enciclopedia Jurídica Omega, Buenos Aires, Argentina, 1982, p. 285)."

Fallo de 7 de junio de 1993. Sala Tercera de Contencioso-Administrativo. Reg. Jud. Junio, 1993. p. 259)."

2. Tal como se expresó en párrafos precedentes, la gran mayoría de los profesores Adjuntos han prestado servicios a nuestro más alta Casa de

Estudios Superiores, durante más de veinte (20) años, y con postgrados, maestrías y doctorados; y hoy en día se les iguala a un profesional de primer ingreso a la carrera docente lo cual sin lugar a dudas es injusto.

En efecto, debemos advertir que el profesor adjunto con más de veinte (20) años de servicio docente, no tuvo la oportunidad de acceder a la titularidad, en vista de la moratoria en la apertura de los concursos a la categoría de profesor regular por parte de la Universidad de Panamá; en cambio un docente de primer ingreso adquiere dicha titularidad en un lapso de 5 años.

3. Por lo tanto, consideramos que lo más viable desde el punto de vista de legalidad y justicia, es el de que se adicione la norma de transición contenida en el artículo 130, en el sentido de que establezcan el reconocimiento de los concursos de los profesores adjuntos para ascender a profesores regulares, con fundamento en lo señalado en el Capítulo V, antes de su reforma realizada en el año 2003, ya que esas normas jurídicas fueron las aplicables a los concursos en los cuales ellos participaron.
4. La medida señalada en el punto anterior, tiene como finalidad el darle reconocimiento a los profesores adjuntos que adquirieron sus cátedras por concurso, y así evitar que dichos docentes tengan que volver a concursar, teniendo presente que las nuevas disposiciones del Estatuto tienen como finalidad el evitar el doble concurso a nivel universitario.
5. Por otro lado, nos parece que al exigirles a los profesores adjuntos por concurso que vuelvan a concursar, se les estaría

desconociendo sus derechos adquiridos, lo cual sin lugar a dudas no se compece con los principios de justicia, legalidad y buena fe que deben imperar en la Administración Pública.

Con la pretensión de haber aclarado su interrogante, me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/VLBP/20/au.