

Vista N°398

7 de agosto de 2001

Proceso Contencioso

Administrativo de

Plena Jurisdicción

Contestación de

la Demanda

Interpuesto por la Firma Forense Muñoz, Arango y Leal en representación de Mirna González de Soto, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°08-01 de 15 de febrero de 2001, dictada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, identificada en la marginal derecha, superior, del presente escrito, efectuada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procederemos a darle contestación

formal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial número 24,109 de 2 de agosto de 2000.

Como es de su conocimiento, en las demandas de Plena Jurisdicción, en donde se impugnan resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se realizan atendiendo el interés de la Ley.

I. Las pretensiones de la parte demandante son las siguientes:

Que se anule por ilegal la Resolución N°08-01 de 15 de febrero de 2001, dictada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en virtud de la cual se aprobó el segundo y último Informe del Concurso para Profesores Regulares en el Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia, de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Panamá.

Que como consecuencia de la declaración anterior se anule, por ilegal, la adjudicación, en la persona de la Profesora Icela Barberena de Zúñiga, de la posición de Profesora Regular del Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia en la Facultad de Farmacia, de la Universidad de Panamá, toda vez que la misma se hizo en contravención de las normas de evaluación de títulos y de otros estudios para concursos, ascensos y reclasificaciones docentes contenidas en la Ley 11 de 8 de junio de 1981. (IDEM)

Que como consecuencia de la declaración anterior, se adjudique la posición de Profesora Regular del Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia, de la Facultad de Farmacia, de la Universidad de Panamá, a la Profesora Mirna González de Soto.

II. La contestación de los hechos y omisiones por la Procuraduría de la Administración.

Primero: Es cierto y lo acepto.

Segundo: Es cierto y lo acepto.

Tercero: Es cierto y lo acepto.

Cuarto: No nos consta y por lo tanto lo niego.

III. Disposiciones violadas y el concepto de la violación.

Según el demandante la Resolución N°08-01 de 15 de febrero de 2001, dictada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, infringe de modo directo, por omisión, el artículo 149 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981. (IDEM).

La Resolución N°08-01 de 15 de febrero de 2001, dictada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, ignoró el hecho de que la Profesora Icela Barberena de Zúñiga no presentó, ante la Secretaría General de la Universidad de Panamá, los títulos o grados universitarios obtenidos en Alemania y en la Universidad Santa María La Antigua en Panamá, porque a esa fecha y hora de vencimiento del término para entrega de documentos en el Concurso, a eso de las 3:00 de la tarde del 7 de agosto de 1998, todavía no contaba con los títulos o grados universitarios exigidos, a la fecha del cierre del concurso; por lo tanto, no cumplía con la Sección (Ch), del Capítulo V de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, (IDEM), con las modificaciones introducidas por la Ley 6 de 24 de mayo de 1994, (IDEM), la Ley 27 de 17 de noviembre de 1994, sobre evaluación de títulos y otros estudios, para concursos, ascensos y reclasificaciones docentes.

El artículo 149 de la Ley 11 de junio de 1981, (IDEM), señala:

¿Artículo 149: Todo aspirante que haya obtenido títulos o grados universitario en instituciones que no sean la Universidad de Panamá, y que desee participar en un concurso para profesores de la Universidad de Panamá, deberá presentar la documentación correspondiente a la Secretaría General, la cual la remitirá a la Vicerrectoría Académica.¿

Síntesis del informe explicativo enviado por la Rectoría de la Universidad de Panamá.

Mediante la Nota N°751-2001, el Doctor Jorge I. Cisneros, Rector Encargado de la Universidad de Panamá, envió el Informe Explicativo, sobre el caso que nos ocupa, señalando que, en efecto, en el mes de junio de 1998, la Facultad de Farmacia de la Universidad de Panamá, abrió a concurso dos (2) posiciones docentes en la categoría de Profesor Regular, en el área de Química Medicinal y Farmacognosia. La convocatoria fue publicada por la Secretaría General el 18 de junio de 1998, e incluía como otros requisitos, para participar en el concurso, Estudios de Postgrado en Farmacognosia o Química Medicinal o Análisis de Productos Farmacéuticos y Bromatología.

Explica, el Profesor Cisneros, Rector ad ínterin de la Universidad de Panamá, que los estudios de Postgrado, definidos en el artículo 231 del Estatuto Universitario, ¿como aquellos que conducen a la obtención de títulos académicos posteriores a la licenciatura, como la maestría y el doctorado, o que otorguen créditos que puedan ser reconocidos para este fin¿. (f. 20)

Que el artículo 129 del Estatuto establece que los aspirantes que hayan realizado estudios universitarios en instituciones distintas a la Universidad de Panamá, deberán entregar certificación expedida por la Secretaría General, en donde conste la evaluación del título o grado presentado, según dictamen de la Comisión de Evaluación de Títulos.

Por lo que considerando las disposiciones citadas, es decir, los artículos 231 y 129 del Estatuto, se puede concluir: ¿1) Los profesores que participen en concursos en los que se exija la acreditación de estudios de postgrado, no están obligados a presentar títulos o grados, para cumplir con el requisito, de acuerdo con el artículo 231, basta comprobar la realización de estudios que conduzcan a su obtención. 2) Si el aspirante comprueba la realización de los Estudios de Postgrado, mediante la presentación de sus créditos, no se aplica la exigencia de evaluación previa, requerida en caso de que se presenten títulos o grados.¿

Según el Rector a.i. de la Universidad de Panamá, la explicación que precede es aplicable al caso de la Profesora Icela Barberena de Zúñiga, quien entregó a la Secretaría General, los créditos de Postgrado en Inmunología Médica, obtenidos en la Universidad de Dusseldorf (Alemania) y créditos de estudios de Postgrado en Biotecnología, obtenidos en la Universidad Santa María La Antigua, en Panamá, sin evaluar títulos.

Que el Consejo Académico en Reunión N°36-00 de 16 de agosto de 2000 aprobó evaluar los documentos presentados por la Profesora Icela B. de Zúñiga, aceptando los créditos de postgrado obtenidos en la Universidad de Alemania y en la Universidad Santa María La Antigua, otorgándoles puntuación como perfeccionamiento profesional, de acuerdo a lo establecido en el cuadro de Evaluación incluido en el Capítulo V del Estatuto Universitario.

Que al tenor de los artículos 129, 149 y 154 del Estatuto Universitario, los créditos presentados por la Profesora Barberena de Zúñiga no requerían una evaluación previa al concurso, puesto que esta exigencia, es aplicable únicamente a títulos o grados.

La evaluación de los aspirantes al Concurso del Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia de la Facultad de Farmacia, coloca, al Profesor Pablo Solís, en primer lugar, con un puntaje de 168.66, 5 años de Profesor y 7 años de Asistente; a Icela B. de Zúñiga, en segundo lugar, con un puntaje de 154.15, 5½ años de Profesora y 9 años de Asistente; a Mirna G. de Soto, en tercer lugar, con 142.50 puntos, 5½ años de Profesora y 9 años de Asistente; a Isabel Morales, en cuarto lugar, con 140.85 puntos, 5 años de Profesora y 12½ años de Asistente; y, a Sara M. de Méndez, en quinto lugar, con 86 puntos y 5 años de Profesora. Puntuación con que la Comisión de Asuntos Académicos recomienda al Consejo Académico evaluar a los aspirantes. El Consejo

Académico en Reunión 49-00, celebrada el 22 de noviembre de 2000, aprobó el Informe citado y ordenó la notificación a los aspirantes a partir del 7 de diciembre y hasta el 12 de diciembre de 2000.

Las profesoras Mirna G. de Soto e Isabel Morales, interpusieron el recurso de reconsideración, en contra del Informe aprobado por el Consejo Académico, que fue resuelto por la Comisión de Asuntos Académicos, después de un segundo y último informe, aprobado por el Consejo Académico en Reunión N°08-01 de 15 de febrero de 2001, que adjudica las dos posiciones abiertas a concurso, en el área de Química Medicinal y Farmacognosia de la Facultad de Farmacia, a los siguientes profesores: Pablo Solís, con 168.66 puntos e Icela B. de Zúñiga, con 154.15 puntos.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

La demandante ha señalado que el Consejo Académico de la Universidad de Panamá viola de modo directo, por omisión, el artículo 149 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981. Sin embargo, es oportuno aclarar que la Ley 11 de 8 de junio de 1981, no tiene dicho artículo, correspondiendo la norma al Estatuto Universitario. Éste, desarrolla las disposiciones, que lo requieran, del Decreto de Gabinete N°144 de 3 de junio de 1969, que reorganizó la Universidad de Panamá, y aunque este Decreto, fue derogado, por la Ley 11 de 8 de junio de 1981, en el artículo 84 de esa Ley, se dispone mantener la vigencia del Estatuto, en todos aquellos casos que no le fueran contraria.

Explica, la demandante que, la violación directa por omisión del artículo 149 del Estatuto Universitario, surge porque al momento de cerrar el Concurso, es decir a las tres de la tarde del día 7 de agosto de 1998, en la Secretaría General se recibieron los documentos, sin evaluación previa al Concurso, de la Profesora Icela B. de Zúñiga, para participar en el Concurso docente, desconociendo la norma clara prevista en el artículo 149 de la Sección Ch del Capítulo V del Estatuto Universitario.

Sin embargo, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, a través del Rector a.i., señaló que sí se cumplió con la aplicación de los artículos 149, 129 y 154 del Estatuto Universitario, en el Concurso para acceder a la categoría de Profesor Regular del Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia, de la Facultad de Farmacia, acto en el cual participaron: Pablo Solís, Icela Barberena de Zúñiga, Mirna G. de Soto, Isabel Morales y Sara M. de Méndez.

La situación expuesta por ambas partes nos obliga a analizar las disposiciones legales, rectoras del Concurso, conforme regían en esa fecha, y de esa manera exponer nuestro criterio en interés de la Ley.

El artículo 149 del Estatuto Universitario, está inscrito en la Sección Ch denominada Evaluación de Títulos y de otros Estudios para Concursos, Ascensos y Reclasificaciones Docentes, Capítulo V, denominado del PERSONAL DOCENTE. Es una norma de aplicación general, que hace recaer su fuerza en el adjetivo todo explicitando que se toma o se comprende enteramente en la cantidad. Es decir, que abarca la universalidad de los aspirantes que hayan obtenido títulos o grados universitarios en Instituciones que no sean la Universidad de Panamá. Sin embargo, debe destacarse que, en este artículo se establece como requisito previo, la evaluación de los títulos y otros documentos, antes de la Convocatoria para el Concurso. Por lo tanto, se considera que toda incorporación de títulos sin evaluar deben descalificarse o no contemplarse como válida. Valga destacar que en conformidad con la norma vigente, para esa fecha, no se disponía nada relacionado con los créditos.

Ante el argumento, ut supra expuesto, la Universidad manifiesta que ese requisito sólo estaba dispuesto para los títulos y grados y que si se presentaban los créditos estos no tenían que ser evaluados previamente. No obstante, si bien es cierto que esta Procuraduría comparte la primera parte de este análisis, disiente con respecto a que si se van a aceptar los créditos procedentes de otra Universidad, no se sometan a la evaluación previa y se nombre comisiones especiales para ello. Por lo tanto, somos de la opinión que, si a falta de título o grado se incluyen los créditos, estos deben estar previamente evaluados, a la participación en el Concurso. Garantizándose la objetividad y el equilibrio de los concursantes. Además, de la lectura del artículo 129 del Estatuto Universitario, se desprende, con claridad, que el aspirante a Docente que haya realizado estudios universitarios en otras instituciones distintas a la Universidad de Panamá, deberá entregar la certificación expedida por la Secretaría General, en donde conste la evaluación del título o grado presentados, según dictamen de la Comisión de Evaluación de Títulos a que se refiere la Sección Ch del presente Capítulo. Destacamos que tampoco en esta norma se consideran los estudios sin concluir, pero bajo el supuesto que se recibieran los créditos de no graduado, y se quiera el reconocimiento o evaluación, lo propio es que se establezca previamente al Concurso y que se surta ante la Comisión de Evaluación correspondiente.

En opinión de este Despacho, no es aplicable la definición del artículo 231 del Estatuto Universitario y que hace relación a lo que se entiende por postgrado, para concluir ¿que quienes aspiren a participar en concurso para Profesores y se le exija estudios de postgrado, si no tienen el título o grado, basta que presente sus créditos, sin necesidad de la evaluación previa¿. En modo alguno del contenido literal del artículo 231 del Estatuto Universitario se debe extraer tal conclusión. Es cierto que, quiénes no tenga el título o grado, no puedan solicitar que se les evalúe como graduados o titulados, pero si quieren el reconocimiento de las materias o cursos cumplidos, debe solicitar, la acreditación de tales materias o cursos, previamente a la inclusión en el Concurso. Si no lo ha hecho con anterioridad al Concurso y agrega esta documentación, tales documentos deben descalificarse. Es que debe atenderse que al Concurso entran todos los participantes en igualdad de condiciones y si hubo oportunidad o no, para incorporar documentos debe hacerse con la misma definición de reglas de juego, para todos los concursantes.

La Procuraduría de la Administración, reitera que, si en la normativa legal o estatutaria vigente, a 1998, al anunciarse la apertura y cierre de la convocatoria a Concurso Docente, no se contemplaba la excepción de evaluación previa de la documentación aportada por los participantes, procedentes de otras Universidades, sin poseer el título o grado, tales créditos deberían ser excluidos, porque no habían sido evaluados y por tanto, no tenían valores objetivos o de referencia, asignados previamente al Concurso. Cualesquiera otra actuación, tendiente a darle valor a esos créditos, desnaturaliza la participación igualitaria en el Concurso y crea las inconveniencias que hoy atendemos. Primero, porque se crea una Comisión Especial que incide, con la Evaluación de Méritos Generales, otorgando puntuaciones o haciendo recomendaciones fuera de tiempo, en los resultados del Concurso. En segundo lugar, si se ha establecido que los resultados de la evaluación de créditos, título o grado, es de carácter reservado, debiéndose entregar sólo al interesado, cuando se crean estos sesgos, es decir, la práctica anómala y extraordinaria, de nombrar una comisión de Evaluación, dentro del Concurso existente, se confunde el alcance de esos resultados, porque de hecho, los resultados de esa evaluación ya no son, sólo objetables por el evaluado. También los otros participantes, tienen interés y pueden, como parte afectada, interponer los recursos correspondientes. Tal como ha sucedido en el caso que nos ocupa. De hecho, el recurso de reconsideración interpuesto por las profesoras Mirna G. de Soto e Isabel Morales, ataca el puntaje asignado a la Profesora de Zúñiga, por una Comisión Especial, por considerarlo subjetivo e imparcial, producto de una Comisión externa al Concurso, que a juicio de las recurrentes, pudo balancear la situación de la Profesora de Zúñiga, con la ventaja de decisiones finales.

Nos inquietan las conclusiones, expuestas por el Rector a.i. de la Universidad de Panamá, porque las mismas son congruentes con la situación normativa posterior a agosto de 2000, es decir, después de la modificación del artículo 149 del Estatuto Universitario, pero éstas no pueden aplicarse a un hecho acaecido en 1998, (Concurso efectuado en 1998, pero resuelto en el año 2001). Esta modificación al artículo 149 del Estatuto Universitario, realizada mediante el Acuerdo N°8, aprobado por el Consejo Académico 37-00 de 23 de agosto de 2000, tal como se puede deducir, no es aplicable al Concurso Docente que nos ocupa.

El artículo 149 del Estatuto Universitario con las modificaciones incorporadas por el Acuerdo N°8, aprobado en el Consejo Académico 37-00 de 23 de agosto de 2000, señala:

¿Artículo 149: Todo aspirante que haya obtenido títulos o grados universitarios o créditos académicos en Instituciones que no sean la Universidad de Panamá, y que desee participar en un concurso para profesores de la Universidad de Panamá, deberá presentar la documentación correspondiente a la Secretaría General la cual lo remitirá a la Vicerrectoría Académica.¿

Es conveniente que recordemos que esta norma es posterior a la fecha del Concurso Docente, no tiene efectos retroactivos y sobre todo lo que establece es la exigencia de la evaluación o reconocimiento previo de los títulos, o grados universitarios o los créditos académicos, procedentes de otras instituciones que no sean la Universidad de Panamá, antes de incluirlos como documentación para Concursar.

Además, del artículo 149 del Estatuto Universitario, ut supra, transcrito es importante que revisemos los artículos 129 y 154, también del Estatuto Universitario. Las normas mencionadas señalan:

¿Artículo 129: Los aspirantes a Profesores Regulares deberán entregar en Secretaría General, en forma ordenada, copia de los documentos que a continuación se detallan:

a. Cédula de identidad personal;

b. Certificación de estudios académicos:

1. Título o grados académicos recibidos, con indicación de la institución y el país donde lo obtuvo;

Naturaleza de los cursos aprobados, su duración e intensidad en horas, y calificaciones obtenidas;

Requisitos para la obtención de cada título o grado.

Si el aspirante ha realizado estudios universitarios en otras instituciones distintas a la Universidad de Panamá, deberá entregar certificación expedida por la Secretaría General en donde conste la evaluación del título o grado presentados, según dictamen de la Comisión de Evaluación de Títulos a que se refiere la Sección (ch) del presente Capítulo.

Certificados de experiencia académica y profesional;

Ch. Un ejemplar de cada investigación realizada. En caso de que la investigación esté redactada en otro idioma se entregará un resumen en español;



d. Certificación o evidencias de las ejecutorias realizadas;

e. Publicaciones originales efectuadas;

f. Los demás requisitos exigidos en el aviso de concurso.

Una vez entregada la documentación a que se refiere este Artículo, los aspirantes deberán mostrar en la Secretaría General los originales de toda la documentación presentada, para los efectos de comprobar la autenticidad de los mismos.¿

El artículo transcrito, inmediatamente superior, es una norma específica de los Concursos Docentes y en ella, de manera clara, se detalla la necesidad de que los títulos y grados incorporados a la documentación deban ir previamente evaluados y tal evaluación se agrega en una Certificación extendida por la Secretaría General, conforme a dictamen de la Comisión de Evaluación de Títulos.

El otro artículo que procede examinar, primero porque lo señala infringido de modo directo por omisión el demandante, y segundo, porque lo cita el Informe Explicativo del Rector de la Universidad de Panamá, es el artículo 154 del Estatuto Universitario, en el cual se establece:

¿Artículo 154: Para evaluar los títulos, la Comisión utilizará los criterios de la Universidad de Panamá, tales como el total de créditos, años de estudio y otros requisitos establecidos por el Estatuto y los Reglamentos para la Licenciatura, Cursos Especiales, Maestrías y Doctorados.¿

Como se había señalado, por el demandante, la Resolución N°08-01 de 15 de febrero de 2001, dictada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, viola de modo directo, por omisión, el artículo 154 del Estatuto Universitario, pues las evaluaciones no se hicieron atendiendo una etapa anterior al Concurso, ni tampoco se acogieron a los criterios: como la cantidad total de créditos, años de estudios, para determinar la afinidad de las materias y la estructura de la Carrera de Farmacia, brindada por la Universidad de Panamá. Para la evaluación de los créditos, que sería lo que aportó la Profesora de Zúñiga, antes del cierre del Concurso, se nombró una Comisión de Especialistas, que evalúa los estudios de Maestría, le otorga alcance de materias propias al

Concurso, y como aparenta contradice lo señalado por el Rector en cuanto se hayan considerado como perfeccionamiento profesional.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Como hemos manifestado, ut supra, tanto el artículo 149 como el 154 del Estatuto Universitario, son normas dispuestas para la evaluación de títulos o grados, previo al Concurso Docente, y como se ha dicho, Icela B. de Zúñiga, no presentó en la oportunidad establecida, títulos ni grado, en consecuencia, todas las actuaciones posteriores, es decir la creación de la Comisión Evaluadora Especial o Comisión de Especialistas, se hace infringiendo las disposiciones previamente definidas para las Evaluaciones previas al Concurso. No queremos desconocer la facultad que tiene el Consejo Académico, para darle respuestas a situaciones no contempladas en la Ley o en su estatuto, sin embargo, esta facultad tiene un límite que es la definición del ámbito donde comienzan los derechos de terceros.

Crear la Comisión especial y realizar las evaluaciones posteriores al cierre de la etapa de entrega de documentación para el Concurso, es crear una situación que afecta a los terceros, quienes después de un proceso tan extenso de dos años para resolver este concurso, es muy posible que también tengan otros documentos o créditos que incorporar, sin embargo ellos no lo podrán hacer porque se sometieron a un período fijo de entrega de documentos tal como se exige en el artículo 129 del Estatuto y en el Aviso de Convocatoria a Concurso.

Por otra parte, destaca, la contradicción entre el Informe explicativo que señala que los créditos de la Profesora Barberena de Zúñiga se consideraron como perfeccionamiento profesional, mientras que en el Informe de la Comisión de Especialistas se recomienda la evaluación como materia objeto del Concurso.

Es obvio que, no se consideró la aplicación del artículo 154 del Estatuto Universitario, norma clara, que señalaba los parámetros a evaluar en los títulos, es decir, criterios tales como el número de créditos, años de estudio y otros requisitos para la Licenciatura, Cursos Especiales, Maestrías y Doctorados.

En consecuencia y salvo lo que se pueda comprobar, oportunamente, nos atrevemos a solicitarles a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se declare la nulidad y consecuente ilegalidad, de lo actuado en el Consejo Académico en la Reunión N°08-01 de 15 de febrero de 2001, en lo relacionado al Segundo y último Informe del Concurso para Profesores Regulares en el Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia, de la Facultad de Farmacia.

Finalmente, cabe señalar, sólo a modo docente lo ventajoso que sería separar los actos previos y los definitivos en los Concursos Docentes. Igualmente, separar cada concurso por plaza. No es justo que a la fecha se incluya en la revisión de este concurso lo atinente al Profesor Pablo Solís, contra quien nadie ha señalado oposición a la adjudicación de la plaza docente, pero que obviamente es parte del mismo Concurso.

Pruebas: Aceptamos las pruebas que se hayan aportado y satisfagan las exigencias del Código Judicial. Solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que requiera de la Universidad de Panamá, el envío del expediente gubernativo, que contiene las actuaciones administrativas con relación al Concurso para Profesores Regulares del Departamento de Química Medicinal y Farmacognosia, de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Panamá.

Derecho: Aceptamos el Derecho invocado, con la corrección de que las normas señaladas pertenecen al Estatuto Universitario y no a la Ley 11 de 8 de junio de 1981.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General