



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de febrero de 2016
C-13-16

Su Excelencia
Ramón Arosemena
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. DM-AL-057-2016 de 6 de enero de 2016, mediante la cual solicita la opinión de esta Procuraduría con respecto al alcance e interpretación del contenido del artículo 54 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, para determinar si, de acuerdo a dicha norma, puede ser miembro de una Comisión Evaluadora o Verificadora una persona que no sea un profesional idóneo, es decir, que no posea certificado de idoneidad expedido conforme a las leyes que regulan el ejercicio de la profesión, pero que tenga experiencia en el objeto de la contratación.

Sobre el particular, esta Procuraduría coincide con el criterio jurídico externado por la entidad consultante, en el sentido que para poder integrar o ser miembro de la Comisión Evaluadora o Verificadora, además de tener experiencia en el objeto de la contratación, el profesional debe poseer el respectivo certificado de idoneidad expedido por el ente rector de la disciplina.

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, estimo conveniente transcribir a continuación el artículo objeto del análisis, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 54. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. La comisión evaluadora o calificadora, según sea el caso, deberá estar constituida **por profesionales idóneos en el objeto de la contratación**, sean servidores públicos o profesionales del sector privado, quienes deberán designarse mediante resolución, antes del acto de recepción de propuestas, la cual publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente” (El resaltado en negrita es del Despacho).

La disposición antes citada establece el requisito para poder ser miembro de una comisión evaluadora o verificadora: que se trate de profesionales idóneos en el objeto de la contratación, es decir, profesionales con idoneidad. Lo anterior nos lleva a indagar el sentido y alcance de las palabras “profesional” e “idoneidad”.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

El Diccionario de la Lengua Española le atribuye varios significados a la palabra “*profesional*”, entre ellos que es lo “*perteneciente o relativo a la profesión*”, y profesión es, según la misma Academia, “*Empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución*”; en sentido académico, profesional es quien posee conocimientos especiales, adquiridos en universidades o institutos superiores, y ejerce una carrera, ciencia o arte a cambio de una remuneración. Por su parte, el autor Manuel Ossorio en su “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas”, define la palabra “*idoneidad*” como la “*Capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función*”.

En este sentido, cuando la disposición contenida en el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 emplea la frase “*profesionales idóneos*”, es para indicar que los que van a formar parte de una comisión evaluadora o verificadora, no sólo deben ser profesionales, sino que, además, deben ser idóneos. La primera condición se acredita con el título universitario o de institutos superiores; la segunda, con el certificado de idoneidad, y esto, porque si bien el artículo 40 de la Constitución Política reconoce la libertad de profesión, tal libertad no es absoluta, sino que está delimitada a algunos aspectos, uno de los cuales es la idoneidad, como se lee a continuación:

“Artículo 40. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio, sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a **idoneidad**, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.
...” (Énfasis del Despacho).

Como se puede apreciar, además del principio de la libertad profesional, la norma consagra también el de la reglamentación legal de su ejercicio, sujeto, entre otros aspectos, a lo relativo a la idoneidad, que, como hemos visto, es la autorización que concede la autoridad u organismo público respectivo, para que un profesional pueda ejercer la profesión que ha escogido.

Con fundamento a todo lo expuesto, y con el auxilio de la regla de interpretación contenida en el artículo 10 del Código Civil, que nos dice que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras, la Procuraduría de la Administración, interpreta el sentido que para ser miembro de una Comisión Evaluadora o Verificadora de que trata el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, se requiere que el profesional sea idóneo, esto es, que posea certificado de idoneidad expedido por la autoridad u organismo público correspondiente.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/au





República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de febrero de 2016
C-14-16

Doctor
Oscar Ramírez R.
Rector
Universidad Tecnológica de Panamá
E. S. D.

Señor Rector:

Le damos respuesta a su Nota NRUTP-N-40-030-2015, mediante la cual consulta a esta Procuraduría respecto a algunos temas relacionados con la elección de las autoridades de esa entidad educativa. Las interrogantes formuladas las contestamos en el siguiente orden planteado:

1. Bajo qué condiciones o causas se presenta la vacante absoluta de un cargo de elección? ¿En el caso de Decano, Directores de Centros Regionales, de presentarse vacante absoluta, cuál es el criterio o normativa legal a aplicar para llenar dicho cargo?

En atención a su primera interrogante, este Despacho observa que ni la Ley, ni los reglamentos y Estatutos de la Universidad Tecnológica de Panamá, establecen las condiciones o causas en la que se produce una vacante absoluta, para los cargos de rector, los decanos, directores de institutos tecnológicos regionales, y los centros regionales. Sin embargo, el artículo 14 de la Ley 57 de 26 de julio de 1996, “por la cual se reforman artículos de la Ley 17 de 1984 y se dictan otras disposiciones”, en concordancia con el artículo 9 del Estatuto Universitario, señalan que el **Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá**, sólo podrá ser removido de su cargo por el Consejo General Universitario, fundado en faltas establecidas en la Ley o en el Estatuto Universitario vigente, para lo cual requerirá el voto de censura de, por lo menos, dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros.

Si bien es cierto, que el Rector sólo podrá ser removido de su cargo, por el Consejo General Universitario, para lo cual, requiere el voto de censura, de por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, no es menos cierto que tampoco se indica cuáles son esas causas o condiciones por la que se origina la vacante absoluta; para ello, acudiremos a la definición de vacante. En tal sentido, Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define Vacante como: “Puesto, cargo, empleo libre y sin proveer por muerte, renuncia, jubilación, despido, cesantía u otra causa relativa a su antiguo titular”.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

Por otra parte, el artículo 823 del Código Administrativo, establece que son faltas absolutas las que provienen de renunciaciones o excusas admitidas; de destitución o de declaratoria de vacantes. Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes, y en los demás, por nueva elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes.

Cabe destacar que ante los vacíos esenciales que puedan darse en las normativas de procedimiento administrativo general, de acuerdo con lo previsto por el artículo 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su segundo párrafo, los mismos pueden suplirse con normas que regulen **materias semejantes**; en tal sentido, podemos acudir ante el vacío de las leyes, reglamentos y estatuto de la Universidad Tecnológica de Panamá, a la Ley 24 "Orgánica de la Universidad de Panamá", aprobada el 14 de julio de 2005, en concordancia con el artículo 84 del Estatuto de la Universidad de Panamá, los cuales establecen que "El Rector, los **Decanos**, los Vicedecanos, los **Directores de Centros Regionales** y los Subdirectores de los Centros Regionales, **sólo podrán ser destituidos en la forma prevista en los Artículos 29 y 32 de la Ley 24 de 2005, por las causales señaladas en el Capítulo IX del presente Estatuto y previo cumplimiento del debido proceso.**

En la Sección Cuarta del Capítulo IX, del citado Estatuto de la Universidad de Panamá, "Del Régimen Disciplinario de las Principales Autoridades Universitarias, de Los Miembros del Organismo Electoral Universitario y Del Defensor de los Derechos de Los Universitarios, establece en su artículo 351, que las principales autoridades elegidas sólo serán removidas de sus cargos por el Consejo General Universitario, para lo cual se requiere el voto por lo menos de dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros.

Las causales de remoción de dichas autoridades se encuentran reguladas en sus artículos 352 y 353, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 352. Se removerá del cargo al Rector de la Universidad de Panamá, en los siguientes casos debidamente comprobados:

- a) Por comisión de claros actos de violencia o coacción en el curso de un proceso electoral;
- b) Por impedir u obstaculizar reiteradamente la reunión del Consejo General Universitario;
- c) Por obstaculizar indebidamente y abusivamente el ejercicio de las funciones del Consejo General Universitario y demás órganos de gobierno de la Universidad de Panamá;
- d) Por haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por un delito contra la administración pública;
- e) Por abandono o negligencia grave en el cumplimiento de sus funciones;
- f) Por la realización de actos de acoso sexual;
- g) Por incurrir en actos graves de acoso moral;
- h) Por incapacidad manifiesta debidamente comprobada para el ejercicio del cargo.

‘Artículo 353. Se removerá de los cargos a los Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de los Centros Regionales, en los siguientes casos debidamente comprobados:

- a) Por lo comisión de claros actos de violencia o coacción en el curso de un proceso electoral;
- b) Por impedir u obstaculizar reiteradamente la reunión de la Junta de Facultad, Junta de Centro Regional, Junta de Escuela o Junta de Departamento;
- c) Por obstaculizar indebida y abusivamente el ejercicio de las funciones de la Junta de Facultad o de Centro Regional, la Junta de Escuela, las Juntas de Departamento o las reuniones de Coordinación en los Centros Regionales;
- d) Por haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por un delito contra la administración pública;
- e) Por abandono o negligencia grave en el cumplimiento de sus funciones;
- f) Por la realización de actos de acoso sexual;
- g) Por incurrir en actos graves de acoso moral;
- h) Por incurrir en actos graves de abuso en el cumplimiento de sus funciones;
- i) Por haber incurrido en faltas que dan lugar a la destitución o remoción como profesor.”

De las anteriores normativas, se puede colegir las causas por las cuales se pueden remover a las autoridades universitarias y de las cuales puede considerar la Universidad Tecnológica de Panamá, ante la falta o vacío legal en sus disposiciones legales.

En relación a la norma a aplicar cuando se produzca **vacante absoluta**, en el caso de Decanos, Directores de Centros Regionales, somos de la opinión que la misma se contiene en el **parágrafo 2 del artículo 2** del “Reglamento General de Elección de Decanos y Vicedecanos de Facultades, Directores de Institutos Tecnológicos Regionales y Directores de Centros Regionales de la Universidad Tecnológica de Panamá”, cuyo texto reza así:

“Artículo 2.

...

Parágrafo 2: Cuando se **produzca vacante absoluta del cargo de Decano**, Vicedecanos de Facultades, Directores de Institutos Tecnológicos Regionales o **Directores de Centros Regionales**, hasta tanto sea llenada la vacante, en el caso de los Decanos, la posición la ocupará el Vicedecano Administrativo o en su defecto, el Vicedecano de Investigación, Postgrado y Extensión o, de existir vacantes en ambos caso, el profesor regular de más antigua docencia en la unidad académica. En los casos de los Directores de Institutos Tecnológicos

Regionales y Directores de Centros Regionales, el Subdirector Académico o en su defecto, el profesor regular de tiempo completo de más antigua docencias o en su defecto, el profesor de tiempo completo de más antigua docencia.

...”

2. ¿Cuál jurídicamente es el tiempo de inicio y terminación de los miembros del jurado y Gran Jurado de elecciones? Específicamente se quiere aclarar si las funciones del jurado de elecciones y del Gran Jurado de elecciones son permanentes o vitalicias, o bien si para cada elección debe darse una nueva conformación del jurado y del Gran Jurado de elecciones?

En cuanto al tiempo de inicio y terminación de los miembros del jurado y Gran Jurado, debo observarle que ni la Ley ni los reglamentos y el estatuto universitario lo desarrolla; por su parte, el artículo 1, del Reglamento Interno del “Gran Jurado de Elecciones” sólo indica que este organismo estará integrado, conforme se establece en el artículo 11 de la Ley 57 del 26 de julio de 1996: “por la cual se reforman artículos de la Ley 17 de 1984 y se dictan otras disposiciones legales”. El artículo 11 de la citada Ley, señala que el cómputo y la ponderación final en las elecciones para escoger al Rector serán realizados por el gran jurado, **integrado por un miembro de los jurados de elecciones de cada unidad contemplada en la citada Ley.**

Por otra parte y a modo de marco referencial, en el caso de la Universidad de Panamá, concretamente el artículo 360 de su Estatuto, señala que los miembros del Organismo Electoral Universitario y sus suplentes son elegidos por un período de cinco (5) años.

Cabe destacar, que si bien el reglamento interno del “Gran Jurado de Elecciones”, no dispone el término de inicio ni culminación de sus miembros, al igual que lo relativo a sus funciones, el artículo 59 de dicho Reglamento es claro al indicar **que ante los casos o situaciones no previstas en dicho Reglamento**, en la Ley 57 del 26 de julio de 1996; “por la cual se reforman artículos de la Ley 17 de 1984 y se dictan otras disposiciones” y en el Estatuto Universitario; **deberán ser resueltos por el Gran Jurado de Elecciones y aprobados por mayoría absoluta.** Por lo que, a juicio de este Despacho, corresponderá al Gran Jurado de Elecciones ajustar aquellos aspectos de funcionamiento que no se contengan en la Ley ni en sus reglamentos, a través de una aprobación de sus miembros por mayoría absoluta.

3. Un profesor de tiempo completo o tiempo parcial, que de acuerdo a la estructura organizativa de la Universidad Tecnológica de Panamá pertenece a un departamento académico de una Facultad, puede votar en otra Facultad o Centro Regional con otra ponderación (20% o 10%), distinto a lo que dispone la ley, durante el mismo período de renovación de autoridades; por otra parte, si un estudiante ejerció el derecho al voto en su estamento estudiantil (20%) y luego se le contrató como administrativo (10%) en otra Facultad o Centro Regional, distinto a la que pertenece por Ley, durante el mismo período de renovación de autoridades, puede ejercer el voto como administrativo?

Para dar respuesta a esta pregunta, nos permitimos citar el artículo 15 de la Ley 57 de 1996, cuyo texto es del siguiente tenor literal:

“Artículo 15. En toda elección de autoridades universitarias, los profesores votarán únicamente en su sede respectiva. Aquellos profesores que trabajen en más de una sede, votarán en la sede que se les asigne.”

De conformidad con la norma citada, en el caso de los profesores votarán únicamente en su sede respectiva; sin embargo, aquellos profesores que trabajen en más de una sede, votarán en la sede que se le asigne. Como podemos observar las situaciones expuestas son especiales tanto en el caso de los profesores como de los estudiantes contratados como administrativo, o profesores que laboran en otras sedes, como es el caso de la norma examinada.

Sin embargo, en el Reglamento General de **Elección de Decanos y Vicedecanos de Facultades, Directores de Institutos Tecnológicos y Directores de Centros Regionales**, se plantean **situaciones especiales** y es del caso que el numeral 1 del artículo 7 del citado Reglamento señala que “todo votante que puede ser clasificado en más de una categoría de votante o Sede, deberá enviar una nota a la Secretaría General indicando en qué **categoría de votante o Sede participará en el proceso electoral**. De no ser así, la Secretaría General lo incluirá en la categoría de mayor ponderación en la cual puede ser clasificado.

Por lo antes expuesto, ante situaciones especiales que pudieran surgir, deberán los votantes que puedan ser clasificados en más de una categoría (docente y administrativo) (estudiante o administrativo), enviar una nota a la Secretaría General estableciendo la categoría o sede en la que participará en el torneo electoral, de no darse así, la Secretaria General lo incluirá en la categoría de mayor ponderación.

4. ¿Cuál es la autoridad competente legalmente para corregir, aplicar sanciones por las faltas cometidas por los miembros del jurado de elecciones y del Gran Jurado de Elecciones?

Para dar contestación a su inquietud, debemos acudir a lo establecido en el artículo 53 del Reglamento General de Elección de Decanos y Vicedecanos de Facultades, Directores de Institutos Tecnológicos y Directores de Centros Regionales, el cual dispone que si los miembros del Jurado de Elecciones violase alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 16 del citado reglamento, el caso será remitido al Gran Jurado de Elecciones quien hará una evaluación. De existir mérito, se le separará temporalmente de sus funciones como miembro del Jurado de Elecciones y el caso será remitido al respectivo Órgano de Gobierno para que decida sobre su permanencia o remoción del cargo u otra sanción que considere procedente.

En conclusión, la autoridad competente para aplicar las sanciones por faltas al reglamento de elecciones, es el Órgano de Gobierno. (Junta de Facultad, Junta de Centro Regionales

etc. Cfr. Artículo 10 de la Ley 17 de 1984). No obstante, en el caso del Gran Jurado de Elecciones los reglamentos no señalan sanciones por faltas que éstos pudieran cometer, por lo que corresponderá reglamentarse este aspecto de acuerdo al artículo 59 del reglamento interno del "Gran Jurado de Elecciones".

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au