

21 de mayo de 2003

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la  
Demanda.

El Dr. Manuel Eduardo Bermúdez Meana, quien actúa en nombre y representación de **Gonzalo Córdoba Candanedo**, para que se declare nula la Resolución N°RUTP-AP-022-2002 expedida por el **Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

Con fundamento en el numeral 2, del artículo 5, del Libro Primero de la Ley 38 de 2000, concurrimos respetuosos ante su Despacho con la finalidad de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Dr. Manuel Eduardo Bermúdez Meana, quien actúa en nombre y representación de Gonzalo Córdoba Candanedo, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución RUTP-AP-022-2002 expedida por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá.

**I. La pretensión.**

El abogado del demandante solicita a la Sala que se formulen las siguientes declaraciones:

PRIMERO: Que quede sin efecto, por ilegal, la Resolución RUTP-AP-022-2002 de 9 de octubre de 2002 proferida por el

Ingeniero Héctor Montemayor A., Rector en ese entonces, de la Universidad Tecnológica de Panamá, mediante la cual se resuelve separar provisionalmente de la Categoría de Tiempo Completo al Profesor Gonzalo Córdoba Candanedo y, en su lugar, se le asigna la condición de Tiempo Parcial hasta tanto se emitan las conclusiones finales de la investigación que adelanta la Contraloría General de la República.

SEGUNDO: Que quede sin efecto por ilegal, la Resolución RUTP-AP-025-2002 de 25 de octubre de 2002 expedida por el Ingeniero Héctor Montemayor A., ex Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, mediante la cual se desestimó el Recurso de Reconsideración presentado en contra de la Resolución RUTP-AP-022-2002 de 9 de octubre de 2002; se modificó la Resolución RUTP-022-2002 de 9 de octubre de 2002 y se ordenó la separación provisional de forma total del Dr. Gonzalo Córdoba de la categoría de Profesor Regular Titular de Tiempo Completo.

TERCERO: Que se deje sin efecto por ilegal, la Resolución CACAD-03-2002 de 16 de diciembre de 2002, por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución RUTP-AP-025-2002.

CUARTO: Que se ordene a la Universidad Tecnológica de Panamá que levante la separación del Dr. Gonzalo Córdoba y sea restituido a la categoría de Profesor Regular Titular de Tiempo Completo, restableciendo sí el derecho subjetivo violado.

QUINTO: Que se paguen al Dr. Gonzalo Córdoba los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir durante el

tiempo que se mantenga la separación ilegal de la categoría de Profesor Regular de Tiempo Completo, restableciendo así el derecho subjetivo violado.

**II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**PRIMERO:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Véase fojas 59 y 60 del expediente judicial.

**SEGUNDO:** Este hecho lo aceptamos, porque así se constata en las fojas 1 a 3 del expediente que contiene la demanda.

**Tercero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos; máxime que así se indica en el tercer considerando la foja 7 y en las fojas 15 a 18 del expediente que contiene la demanda.

**Cuarto:** Aceptamos que la Resolución RUTP-AP-025-2002 de 25 de octubre de 2002 desestimó el Recurso de Reconsideración y, además, modificó la RUTP-AP-022-2002 de 9 de octubre de 2002 ordenando "la separación provisional del docente de forma total de la institución", porque así consta en la foja 8 del expediente judicial, artículo segundo, parte resolutive.

**Quinto:** Este hecho es cierto en cuanto a la presentación y sustentación del Recurso de Apelación; por tanto, lo aceptamos, porque así se visualiza en las fojas 12, párrafo cuarto del Considerando, 19 a 24 del expediente que contiene la demanda. El resto, constituyen argumentaciones subjetivas del demandante, que negamos.

**Sexto:** Este hecho lo aceptamos, porque así se colige de las fojas 12 y 13 del expediente judicial.

**Séptimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Cfr. foja 29 del expediente que contiene la demanda.

**Octavo:** Éste no es un hecho, sino una apreciación subjetiva del demandante, que negamos.

**III. Las normas que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:**

a. Artículo 5 de la Ley 17 de 1984, que se refiere a la autonomía universitaria de la Universidad Tecnológica de Panamá.

El demandante esgrime que la norma aludida fue vulnerada por el entonces Rector de la UTP al acoger la misiva del Contralor General de la República que solicitaba su separación del cargo como profesor a tiempo completo. A su juicio, dicha infracción se suscita, porque se desconoce la Autonomía Universitaria de la Universidad Tecnológica de Panamá.

b. El artículo 7 de la Ley 17 de 1984 relativo al Principio de Libertad de Cátedra y de Investigación.

En opinión del recurrente, las autoridades de la UTP desconocieron el texto de la norma invocada al conculcársele su derecho a la libertad de cátedra en los términos expresados en el artículo 7 de la Ley 17 de 1984.

c. Artículo 825 del Código Administrativo que guarda relación con la prohibición de desempeñar dos o más destinos remunerados; excepto el profesorado en establecimientos de instrucción pública que puede ser ejercido por empleados políticos y administrativos.

El recurrente manifiesta que el artículo 298 de la Carta Magna también contiene la prohibición de los servidores públicos de percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, con la consiguiente excepción, según lo dispuesto en la Ley, y que el artículo 825 del Código Administrativo se expidió en desarrollo de lo establecido en el texto Constitucional permitiendo a los empleados políticos y administrativos ejercer el profesorado en establecimientos de instrucción pública.

d. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que se refiere al carácter obligatorio inmediato de las órdenes y demás actos administrativos en firme del gobierno central o de las entidades descentralizadas de carácter individual. La norma también dispone que los actos generales sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial.

El demandante esgrime que el Estatuto Universitario a la fecha de la emisión de la Resolución impugnada, aún no había sido publicada en la Gaceta Oficial; y que siendo así el mismo era ineficaz; por consiguiente no le eran aplicables los artículos 107 y 111 del Estatuto Universitario.

e. Artículo 110 del Estatuto Universitario de la Universidad Tecnológica de Panamá que establece lo que se entiende por profesor de tiempo completo.

Como concepto de la violación, el recurrente reitera que el Estatuto Universitario no puede ser aplicado por carecer de efectos jurídicos al no haber sido publicado en la Gaceta Oficial.

f. Artículos 55, 57 y 60 de la Ley 17 de 1984 relativos a la docencia e investigación a cargo de docentes e investigadores, las categorías del personal docente e investigación y los deberes de los docentes e investigadores.

El recurrente reitera la falta de publicación del Estatuto Universitario y su consiguiente ineficacia jurídica.

g. Artículo 1148 del Código Judicial que dice:

**"Artículo 1148.** (1133) La apelación se entiende interpuesta sólo en lo desfavorable al apelante y el superior no podrá enmendar o revocar la resolución apelada en la parte que no es objeto del recurso, a no ser que, en virtud de esta reforma, sea indispensable hacer a esta parte modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con la otra.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o exista prevista la consulta para la que no apeló el superior resolverá sin limitaciones."

Como concepto se señala que la norma citada suple el procedimiento administrativo y si se hubiera aplicado su contenido, no se hubiera agravado su situación como profesor de la UTP. Por esa razón citó como vulnerado el artículo 202 de la Ley 38 de 2000 que indica que los vacíos del procedimiento administrativo se suplen con las normas del libro segundo del Código Judicial.

**Intervención de la Procuraduría de la Administración.**

Esta Procuraduría, de acuerdo con el mandato constitucional y legal, tiene el deber de defender a la Administración Pública en los Procesos Contenciosos Administrativos de Plena Jurisdicción.

En ese sentido, debemos manifestar que el análisis conjunto de las normas invocadas nos llevan a señalar que compartimos el criterio de la Universidad Tecnológica de Panamá al indicar que el profesor Gonzalo Córdoba no puede desempeñarse como **Profesor a Tiempo Completo** en la Universidad Tecnológica de Panamá, habida cuenta que es un servidor público nombrado para cumplir el horario institucional.

Como consecuencia de lo anterior, surge una colisión horaria, que se traduce en la coincidencia en las ocho horas en las que el señor Gonzalo Córdoba debe servir como funcionario y, a la vez, las ocho horas en las que debe impartir clases como **Profesor a Tiempo Completo** en la UTP.

No obstante lo anterior, parece ser un hecho cierto que al momento de la emisión de la Resolución impugnada, el Estatuto Universitario que contiene la obligatoriedad de todo **Profesor a Tiempo Completo** de cumplir con las cuarenta horas semanales (ocho horas diarias durante cinco días a la semana) aún no había sido publicado en la Gaceta Oficial.

Cabe preguntarse ¿existe obligación de las autoridades de publicar los actos administrativos generales?

La respuesta nos la brinda el artículo 1° del Decreto de Gabinete N°26 de 7 de febrero de 1990, puntualiza:

**Artículo 1°.** La Gaceta Oficial es el Órgano de Publicidad del Estado, en el que se hará la promulgación de las leyes, decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, decretos ejecutivos, resoluciones, resueltos, acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general. De igual

manera, deberá publicarse en la Gaceta Oficial los avisos, así como los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación en la misma ordene expresamente la Ley."

Observamos que la norma citada obliga a publicar en la Gaceta Oficial los actos de carácter general; en ausencia del cumplimiento de ese requisito cabe preguntarse: ¿cuáles son los efectos jurídicos de un acto administrativo general que no ha sido publicado en la Gaceta Oficial?

Respuesta: todo acto administrativo se entiende **perfeccionado** cuando se ha emitido conforme al procedimiento prescrito para ese fin; lo que va de la mano del concepto de **validez** que implica la concurrencia de todos los elementos necesarios que deben integrarlo; cosa distinta a la **eficacia** que se refiere a que se produzcan los efectos que el mismo persigue, lo cual se logra a través de la promulgación.

El concepto de promulgación significa la publicación formal de una ley o disposición de la autoridad, con la finalidad que la misma sea cumplida y se haga cumplir como obligatoria.

El tratadista español Fernando Garrido Falla, en su obra Tratado de Derecho Administrativo nos comenta la importancia de publicitar la existencia y contenido de un acto administrativo cuando señala que las disposiciones y los actos administrativos, de acuerdo con su carácter normativo, general o concreto, pueden ser fuente de Derecho objetivo o creadores de situaciones jurídicas individuales. Añade que en cualquier caso se comprende la necesidad que sean comunicados



y dados a conocer a la colectividad o a las personas particularmente interesadas en sus efectos; **ya que crear derecho secretamente carecería de sentido.** (FERNANDO GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Duodécima Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1994, páginas 498 y 499)

La doctrina representada por el autor colombiano Carlos Sánchez Torres, en relación con el requisito de publicidad de los actos administrativos ha comentado lo siguiente: "La publicidad se ha establecido como una **garantía jurídica que busca la protección de los administrados, dando certeza y seguridad en las relaciones jurídicas que surgen como consecuencia de su expedición.** La postura tradicional de los autores considera que la publicidad es un requisito que hace referencia a la eficacia del acto respectivo. En este orden de ideas, el acto puede ser válido si reúne los elementos, pero ineficaz si no se le ha dado publicidad. La publicidad es un requisito que exterioriza la voluntad de la administración; se convierte entonces en un requisito de forma, de eficacia del acto, que permite que éste surta plenos efectos frente a los asociados." (SÁNCHEZ TORRES, CARLOS. *El Acto Administrativo, teoría general*, pág 119-120, segunda edición, Legis Editores, Colombia, 1998).

En ese sentido se pronunció la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia fechada 15 de noviembre de 1994, que en lo medular indica:

"En este sentido, manifiesta el señor Procurador de la Administración que si bien la Resolución 53-90 de 1990 debió publicarse en la Gaceta Oficial, por establecer un procedimiento de carácter general aplicable a todas las audiencias de consulta popular realizadas por el Ministerio de Vivienda, la omisión no invalida dicha resolución, sino que en todo caso afecta su eficacia. (fs.48).

La Sala comparte el criterio del señor Procurador de la Administración porque si bien la Resolución N°53-90 de 1990 debió ser publicada en la Gaceta Oficial, antes de su aplicación en el caso en estudio, la omisión de dicha publicación que fue hecha posteriormente en la Gaceta Oficial N° 22.630 de 26 de septiembre de 1994, no vicia el acto de nulidad, sino que afecta su eficacia, toda vez que la publicación marca el punto de partida para que el acto **surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados.** (PENAGOS, Gustavo, "El Acto Administrativo, Cuarta edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1987, p. 863).

En este sentido cabe afirmar que la falta de promulgación de un acto administrativo no determina su nulidad; la jurisprudencia y la doctrina se orientan a considerar que los vicios extrínsecos no son causales de nulidad, sino que los actos administrativos, **carecen de fuerza vinculante mientras no se cumplan las formalidades externas'**, por tanto, la falta de promulgación de una norma sujeta al requisito de publicación no determina su nulidad, porque las causas que provocan la nulidad de los actos son las intrínsecas. (PENAGOS, OBRA CITADA, P. 857-858)...

...en primer lugar, se aplicó una resolución no promulgada y por tanto ineficaz..." (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración).

Similar criterio ha expuesto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia fechada 18 de junio de 1999, que en lo medular, dice:

"... Pero este requisito de la publicidad de actos de contenido normativo debe también aplicarse cuando el acto normativo, reglamentario o de aplicación a un número indeterminado de personas, **aún cuando no se trate de leyes formales**, en virtud de una interpretación conforme a la Constitución (Véase sentencia de 21 de mayo de 1987)...

Este Pleno ha sostenido, la aplicabilidad del artículo 167 de la Constitución a la promulgación de actos que tengan un contenido normativo, pero que no sean leyes en sentido formal, entendido, por tanto, por aquellos actos que tengan un contenido de la categoría enunciada, es decir, aquellos que imponen una reglamentación que no se agota con su expedición, sino que trasciende, en cuanto a sus efectos, a actos posteriores a la expedición de la norma en sentido material, es decir, que innovan o incrementan el ordenamiento jurídico (confrontar la citada sentencia de 21 de mayo de 1987)..." (Iglesia de Dios Evangelio Completo -vs- Acuerdo Municipal del Distrito de San Miguelito).

Tomando en cuenta las aportaciones de la doctrina y la jurisprudencia citadas, y siendo que "La promulgación consiste en la publicidad que un acto normativo debe recibir, y que se contrae a su promulgación en un medio oficial de publicación de los actos normativos del Estado..." (Fallo de 18 de junio de 1999. Pleno de la Corte Suprema de Justicia) debemos señalar que el Estatuto Universitario de la UTP **carecía de fuerza vinculante mientras no se cumplió la formalidad externa; es decir su publicación;** por tanto, no podía **surtir efectos, ser obligatoria y oponible a los administrados;** entre ellos el profesor Gonzalo Córdoba.

Ahora bien, el documento en el que se apoya el recurrente para aseverar que el Estatuto Universitario no fue publicado en la Gaceta Oficial, consiste en una Certificación expedida por el Director General de la Gaceta Oficial que carece de valor probatorio, porque fue aportada al proceso en fotocopia simple.

En esas circunstancias, esta Procuraduría se atiene a lo que se pruebe en la etapa procesal correspondiente.

**Pruebas:**

Tachamos las pruebas que se observan de foja 26 a 29 del expediente judicial por carecer de las formalidades que exige el Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materias:  
Eficacia Jurídica  
Gaceta Oficial