

C-No.76

Panamá, 7 de abril de 2004.

Magíster
Daniel Carrillo Valdés
Vicerrectoría Académica
Universidad Autónoma de Chiriquí
David, Provincia de Chiriquí

Magíster Carrillo Valdés:

A través de la presente damos respuesta a su nota s/n con fecha de 12 de marzo de 2004 en la cual nos solicita nuestra opinión legal sobre el siguiente caso:

“Si un profesor de tiempo parcial se le concede beca para estudios superiores en el país extranjero, con derecho a salario, el reglamento estipula que al concluir los estudios, éste se obliga a cumplir servicios dentro del campus universitario, hasta por el doble del tiempo por el cual fue beneficiado con la beca, sin embargo la ley No 9 de 1994, que tiene mayor jerarquía que un reglamento establece claramente en su artículo 108 que aquellas personas que hayan sido beneficiadas con cursos de capacitación, deberán desempeñarse por el doble del tiempo que dure la capacitación, en la institución respectiva o en otra de la administración pública.

El profesor beneficiado con la beca, a la culminación de sus estudios quedo prestando labores profesionales en la embajada de Panamá en Londres..., es nuestra opinión que el mismo esta cumpliendo con el Estado panameño, si bien es cierto no desempeñándose en la institución que le otorgó la beca, ejerciendo funciones públicas en otra institución de gobierno...”

En síntesis nos consulta nuestra opinión legal sobre cual es la norma jurídica aplicable a este caso; si la ley 9 de 1994 o las Políticas para las Licencias, Becas y Sabáticas de la Universidad Autónoma de Chiriquí.

Como cuestión previa haremos referencia a lo que la doctrina dispone en cuanto a la jerarquía de las normas jurídicas, y al concepto de entidad autónoma. Continuaremos con un análisis de las disposiciones contenidas en nuestra Constitución Política, el Estatuto Orgánico de la UNACHI, las Políticas para licencias, becas y sabáticas, así como el fallo del 16 de diciembre de 1996 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en torno a licencia por estudios solicitada por un docente de una universidad oficial. Con esto en perspectiva procederemos a emitir nuestra opinión en derecho.

La doctrina al abordar el tema de la jerarquía de las normas jurídicas considera a la “ Constitución” como punto inicial básico o supremo de la totalidad del sistema jurídico. Jaime O. Santofimio en su obra Tratado de Derecho Administrativo, se refiere a la referida supremacía como sigue:

“...Esta supremacía implica su análisis desde dos perspectivas complementarias: la formal, que nos señala el texto constitucional como punto supremo de imputación.. ; y por otra parte la material, de sustancia o de contenido, que nos enseña que la supremacía constitucional no se agota exclusivamente en la existencia de una pirámide de integración del sistema jurídico sino que va mas allá: la Constitución determina el contenido de las normas producidas en los niveles inferiores.... como lo señala Parejo Alfonso: la legalidad de la administración, esto es, su vinculación a una norma superior, no

excluye su vinculación aún más fuerte a la Constitución de aquí que siempre la Administración deba adecuar sus decisiones y actuaciones a la misma Constitución.”¹

El sistema jurídico panameño se fundamenta en las normas constitucionales, y éstas son la base del contenido de las leyes, los decretos, leyes, reglamentos, etc., y que a su vez son fuente de derecho en nuestro país.

Siendo esto así, cuando nos referimos a la jerarquía de las normas que le son aplicables a la UNACHI, lo primero que hacemos es referirnos a el artículo 99 de nuestra Constitución Política:

“La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley. Incluirá sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros regionales que a la otorgada en la capital.” (el subrayado es nuestro)

Emilio Fernández Vásquez en su Diccionario de derecho público define autonomía como sigue:

“Facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse derecho propio, el cual no solo es reconocido como tal por el Estado sino que, además, es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes.”

¹ Santofimio, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Páginas 358-360.

De la norma suprema se desprende, que las universidades oficiales en Panamá, pueden desarrollar sus estatutos orgánicos y correspondientes reglamentos internos.

En 1994, la Ley 26 crea la Universidad Autónoma de Chiriquí, como una institución autónoma, con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo; al igual que establece que su estatuto orgánico regulará la organización de sus estudios; la designación y separación de su personal; el carácter y fines de la Universidad; órganos de gobierno; autoridades superiores, extensión, régimen docente de investigación, administrativo, estudiantil, disciplinario y cualquier otro pertinente.

Conforme a esto, esta casa de estudios crea y publica su Estatuto Orgánico en gaceta oficial 24489 el 7 de febrero de 2002, y en la Sección N desarrolla el tema de Vacaciones, Licencias y Sabáticas. Pasamos a citar los artículos 337, 338 y 340:

Artículo 337: “Licencias es un período solicitado por el docente o investigador para ausentarse de sus labores habituales. Los docentes e investigadores tendrán derecho a licencias remuneradas o no remuneradas de la Universidad, observando el derecho de reintegro dentro de un plazo fijado, con todas las garantías derivadas de su respectivo contrato.

Las licencias pueden ser concedidas para los siguientes fines:

1. Realizar estudios.
2. Participar en eventos académicos o culturales de carácter nacional o internacional (congresos, simposios, seminarios, otros).
3. Ejercer cargos públicos en organismos nacionales o internacionales, así como prestar servicios de asesoría.
4.
5.”

“Artículo 338: El Consejo Académico elegirá de su seno, una comisión integrada por un docente, un decano, un

director del instituto y el Vicerrector de Investigación y Postgrado para que elaboren y presenten al mismo, en un plazo no mayor de tres meses a partir de la entrada en vigencia del presente Estatuto, las políticas de licencias, becas y sabáticas así como el reglamento respectivo, el cual contemplará: tipos, duración, beneficiarios, obligaciones, derechos, criterios, solicitudes, programas de licencias de la propia Universidad y de otras.” (el subrayado es nuestro)

Artículo 340: “Beca es la oportunidad ofrecida por la Universidad a los integrantes de sus diferentes estamentos y beneficiarios para perfeccionar sus conocimientos en bien de la Institución o del país.

Las becas que facilite la Universidad podrán ser para sus profesores, investigadores, administrativos, estudiantes, y los hijos de los docentes y administrativo, bajo un programa especial que se contemplará en el Reglamento de Becas y en el reglamento de Carrera del Personal Administrativo.”

Siguiendo la secuencia en lo que respecta a jerarquía de normas aplicables, después de la norma constitucional, lo que sigue en orden de importancia es el Estatuto Orgánico, el cual a su vez dispone a través del artículo 338 crear las Políticas para licencias, becas y sabáticas. Con fundamento en esto, en el año 2001, la Universidad Autónoma de Chiriquí emite el Reglamento Interno de licencias, becas y sabáticas, aplicable al personal docente y de investigación y del cual pasamos a citar el punto tres de la parte introductoria, los artículos 1, 11 y 13:

“...

3. A los docentes que sean acreedores a becas, solo se les concederá Licencia remunerada por estudios si dichos estudios están dentro de las prioridades de capacitación y perfeccionamiento establecidas por la respectiva unidad académica.”

“Artículo 1: Los miembros del personal docente y de investigación de la Universidad puede separarse de su cargo con licencia, de acuerdo con la ley Orgánica de la Universidad, el Estatuto y el presente Reglamento.”

“Artículo 11: El profesor o investigador que haga uso de la licencia remunerada por un período consecutivo de un año o más deberá servir en la Universidad, a su regreso, el doble del tiempo de la licencia en forma consecutiva y durante ese período no podrá obtener licencias mayores de seis (6) meses, salvo casos de enfermedad, gravidez o designación para un cargo público nacional o de la administración de la Universidad.”

Artículo 13: El beneficiario de licencia remunerada para hacer estudios adquiere las siguientes obligaciones:

a...

b...

c. Terminar los estudios y prestar servicios continuado de la Universidad o, con el permiso de ésta, al Gobierno Nacional, por lo menos durante el doble del tiempo que duró la licencia.

....”

El artículo 1 del reglamento de licencias es claro al disponer, en orden de importancia, las normas que deben utilizarse en el caso de que un personal docente o de investigación desee optar por licencias, a saber:

- a. Ley Orgánica de la Universidad
- b. El Estatuto Interno
- c. Reglamento de licencia, becas y sabática.

La Universidad como entidad autónoma, por propia disposición decide que aprobará licencias remuneradas a docentes que sean beneficiarios de becas, solo en los casos que los conocimientos a adquirir y áreas a

perfeccionar sean de prioridad de la unidad académica respectiva. La prioridad la entendemos producto de una carencia o necesidad de afianzamiento, por lo cual la unidad académica esta dispuesta a ceder recursos en tiempo presente para ser retribuido en tiempo futuro, y salir fortalecido con la inversión realizada en el docente o investigador.

Al analizar los artículo 11 y 13 previamente citados, vemos que estos imponen dos condiciones:

- a. La primera es que el docente que este pronto a retribuir o este retribuyendo tiempo a la universidad, no puede solicitar licencias mayores de 6 meses, salvo excepciones enunciadas de forma taxativa: enfermedad, gravidez, designación para un cargo público nacional o de la administración de la universidad. En otras palabras, si un docente que tenga que retribuir tiempo a la universidad es designado para ocupar un cargo público nacional o en la administración de la universidad, debe previamente solicitar una nueva licencia al órgano de gobierno universitario respectivo.
- b. La segunda limitante se refiere a que el docente solo puede retribuir el tiempo gozado en concepto de licencia remunerada por estudios en la misma Universidad, salvo que las autoridades universitarias pertinentes le autoricen a retribuirlo en otra entidad de Gobierno Nacional.

Para mayor ilustración en lo que respecta a que norma jurídica se le aplica a un docente cuando solicita licencias por estudio, pasamos a citar el fallo del 16 de diciembre de 1996 de la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia:

“MOTIVACIONES DE LA CORTE

Expuestos todos los argumentos de los interesados, pasa la Sala a desatar la controversia legal.

El presente caso tiene su origen cuando el profesor universitario Vasco Torres De León, de servicio en el Centro Regional Universitario (C R U) de Chiriquí, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, quien había sido contratado a partir del 28 de abril de 1994 hasta el 21 de enero de 1995, como profesor especial a tiempo completo, solicitó el 16 de diciembre de 1994 una licencia sin sueldo por motivos de estudios a partir del 21 de enero de 1995 hasta el 22 de septiembre de 1996, para terminar estudios de doctorado en Derecho en la Universidad de Oviedo, España, iniciados en 1990.

Esta solicitud de licencia sin sueldo por estudios fue aprobada el 13 de enero de 1995, por la Comisión de Licencias, Becas y Sabáticas del Centro Regional Universitario de Chiriquí, mediante Resolución N° 1-95, a partir del 22 de enero de 1995, por un período de ocho (8) meses. (el subrayado es nuestro)

El 17 de febrero de 1995, el Centro Regional Universitario de Chiriquí, remitió la solicitud de licencia aprobada a la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, de la Universidad de Panamá, la que mediante nota 638-95, de 23 de junio de 1995, respondió observando que "según el artículo 2 d) del Reglamento, el término de las licencias sin sueldo por estudios, no deberá exceder el término del contrato del docente. Al no haber contrato vigente, no procede la licencia." (el subrayado es nuestro)"

Observamos que en el referido fallo las normas aplicables, al personal docente de la referida universidad oficial que solicitó licencia por estudios, son los preceptos que se desarrollan en el reglamento de licencia que emite la propia Universidad por razón de su autonomía.

Concluido nuestro análisis, pasamos a emitir nuestra opinión legal:

1. La jerarquía de las normas jurídicas debe verse desde dos perspectivas, la primera en sentido material, y la segunda en cuanto a su contenido. En cuanto a su contenido, el sistema jurídico se apoya en las disposiciones constitucionales como “norma suprema”, de ahí que toda ley y reglamento debe desarrollarse en observancia a esta, es decir lo segundo no puede ser contrario a lo primero. En el caso específico de la Universidad Autónoma de Chiriquí, nuestra Carta Magna le reconoce autonomía ó facultad para desarrollar su propio derecho en concordancia con la ley. La UNACHI posee su Estatuto Orgánico y políticas internas que se desarrollan para regular la vida jurídica universitaria, y dentro de las cuales se encuentra el Reglamento de licencias, becas y sabáticas.
2. Por lo antes expuesto, como criterio que para el caso que nos consulta, la norma aplicable es el Reglamento para licencias, becas y sabáticas emitido por la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, con la participación de las Autoridades de la Universidad Autónoma de Chiriquí, y que a su vez fundamenta lo pactado en el contrato que firmó el docente con la Universidad.
3. El reglamento interno es claro al establecer las razones y condiciones para el otorgamiento de licencias remuneradas por razones de beca al personal docente o de investigación. En su artículo 13 se leen las obligaciones de los beneficiarios y dentro de las cuales se encuentra la de retribuir con sus servicios a la Universidad, por el doble de el tiempo gozado como licencia remunerada por estudios, o con el permiso de ésta, al Gobierno Nacional. Es decir, que el beneficiario de la licencia con sueldo por estudios puede retribuir el tiempo en otra entidad del Gobierno Nacional, con autorización de la Universidad. Una vez más, todo bajo las condiciones que establece el reglamento de la propia Universidad, más no aplicando una norma general cuando existe una especial desarrollada por disposición constitucional.

4. Ley 9 de 1994 por la cual se establece y regula la carrera administrativa, no es aplicable en este caso. El docente deberá cumplir con lo pactado en el contrato firmado entre éste y la UNACHI. Lo que implica que el docente deberá retribuir el doble del tiempo gozado por concepto de licencia remunerada por estudios, en servicios a la Universidad ó con permiso de ésta en otra entidad del Gobierno Nacional. Si no se cumple con lo pactado, se darán los presupuestos de los que habla el artículo 14 del reglamento de licencia, y el docente deberá devolver las sumas de dinero recibidas de la Universidad, en proporción al tiempo que no haya prestado sus servicios a ésta.

Con la pretensión de haber dado respuesta a su consulta, reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/go/cch.