

3 de julio de 1987

Doctor
Alejandro A. Roman Sánchez
Asesor Legal del Instituto para
la Formación y Aprovechamiento de
Recursos Humanos.
E. S. D.

Señor Asesor Legal:-

Doy respuesta a su atenta Nota N° 320-87-29 de 17 de marzo del año que transcurre, recibida en este Despacho el 12 de abril. Cabe advertir que hemos dilatado esta respuesta hasta este momento, debido a que no se había recibido el criterio del Departamento Legal de esa institución sobre el punto consultado, requisito que exige a este efecto el artículo 346, numeral 6, del nuevo Código Judicial.

En la citada comunicación se nos consulta sobre si las becas y sabáticas ofrecidas por la Universidad de Panamá a su personal deben ajustarse a lo prescrito por la ya citada Ley 31 de 1977. En otros términos, si las becas y sabáticas concedidas internamente por la Universidad de Panamá están dentro del ámbito de aplicación de la mencionada Ley 31.

Gustosamente respondemos a su interrogante, previas las siguientes consideraciones.

En 1977, el Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley N° 31 de 2 de septiembre, por la que se creaba y reglamentaba el Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos y se facultó al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IPARHU) para dirigirlo.

Tal como se señala en el artículo 019 de esa Ley, el objetivo del mencionado Programa Especial es el de elevar el nivel de conocimientos científicos y técnicos de los servidores públicos en las áreas prioritarias que demanda el desarrollo del país.

Entre los aspectos regulados por esa Ley está el relacionado con la creación de la Comisión Intergubernamental, que es la encargada de atender todos los aspectos concernientes a la selección entre los beneficiarios de este Programa Especial y recomendar o negar la concesión de la licencia a que se refiere el artículo 4 de aquélla. También se regula la integración de la Comisión, la cual se conforma con los representantes de entidades del Gobierno Central y de entes autónomos.

Por su parte, el artículo 13 de dicha Ley 31 señala que los "Ministerios y las Instituciones deberán remitir periódicamente a la Comisión Intergubernamental una lista de las carreras de posgrado o de especialización demandadas para el mejoramiento institucional o para el desarrollo Nacional".

Otro de los principales tópicos regulados por ese texto legal es el concerniente a la tramitación de la licencia que el beneficiario debe obtener de la institución respectiva, así como lo atinente a los derechos y deberes del primero.

Nuestro Criterio.

Luego de realizar un estudio de los diversos instrumentos jurídicos relacionados con el punto consultado, hemos llegado a la conclusión de que las becas y sabáticas que le ofrece la Universidad de Panamá a su personal docente y de investigación no se rigen por lo establecido en la Ley 31 de 1977. Este criterio lo fundamentamos en la razones que seguidamente pasamos a detallar.

Desde su creación, la Universidad de Panamá ha gozado de autonomía en materia administrativa, docente y financiera, prueba de ello lo constituyen las disposiciones que tanto a nivel constitucional como legal se han referido a la autonomía.

Así tenemos que en la Constitución Política de 1972, en su artículo 99, dispone:

"Artículo 99.- La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personalidad jurídica, patrimonio propio y derecho de administración. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en la capital."

En el ámbito legal se ha reconocido la autonomía universitaria. Ejemplo:

a).- Decreto de Gabinete Nº.144 de 3 de junio de 1969 (por el cual se reorganiza la Universidad de Panamá):

"Artículo 1º.- La Universidad Oficial de la República se denomina Universidad de Panamá y está constituida por el conjunto de profesores, alumnos y funcionarios distribuidos en las distintas facultades, Escuelas, Departamentos, Institutos y Centros de Investigación existentes o que en futuro se establezcan.

"Artículo 4º.- La autonomía es la capacidad que tiene la Universidad para gobernarse a sí misma, cumplir sus funciones y realizar sus fines por medio de autoridades competentes propias y conforme a las normas que la rigen, sin excluir la potestad jurisdiccional del Gobierno Nacional, por lo que profesores, estudiantes, funcionarios, empleados y demás personas que se encuentren en el campus universitario o en alguna de sus dependencias, están obligados a observar, respetar y cumplir la constitución y las leyes de la República, así como también las disposiciones del Estatuto y de los Reglamentos legítimamente adoptados por la Universidad."

b).- Ley 11 de 8 de junio de 1981, por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá:

"Artículo 4º.- Como dispone la Constitución, la Universidad de Panamá es autónoma. Tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, así como facultad para organizar sus estudios, programas y servicios. Se regirá a sí misma mediante un gobierno escogido democráticamente, representativo de toda la comunidad universitaria. Designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente ley, su Estatuto y sus reglamentos.

Los predios, instalaciones y dependencias de la Universidad de Panamá gozarán de inviolabilidad y nadie podrá entrar en ellas sin autorización del Rector, a no ser por mandato escrito de

autoridad competente y para fines específicos determinados en la Ley, o para socorrer a víctimas de acciones violentas o desastres.

El Consejo General Universitario creará el Departamento de Protección Universitaria, el cual tendrá carácter civil y se regirá por el reglamento del personal administrativo."

Ahora bien, en cuanto al otorgamiento de becas y sabáticas por la Universidad de Panamá al personal docente, de investigación y administración, apreciamos que desde hace muchos años dicha entidad estatal ha regulado a nivel interno todo lo atinente a esos asuntos, tal proceder ha tenido su fundamento en normas jurídicas y estatutarias que la facultan para ello.

A continuación haremos mención de esas disposiciones:

a).- Primera parte del artículo 31 del Decreto de Gabinete N.º 144 de 3 de junio de 1969, el cual disponía:

"Artículo 31.- La Universidad promoverá la superación profesional de su personal docente mediante becas, sabáticas y otras formas según el Reglamento que al efecto adoptará el Consejo Directivo."

b).- En 1970 se aprobó el Estatuto Universitario, el cual regula las licencias, becas y sabáticas en los artículos 159 a 163, que estatuyó lo siguiente:

"Artículo 159.- El personal administrativo y el docente, regular o especial gozará, en cuanto a licencias y vacaciones, de los derechos establecidos por la Ley Orgánica de Educación.

En consecuencia, el personal docente que ejerza funciones administrativas sólo tendrá derecho a un mes de vacaciones por cada once meses de servicio."

"Artículo 160.- Los ayudantes de cátedra o laboratorio y los correctores de pruebas no tienen derecho a vacaciones ni licencias remuneradas, ya que sus servicios no son continuos y su pago depende de los trabajos eventuales que efectúan."

"Artículo 161:- Los profesores regulares de la Universidad tienen derecho a solicitar un año de sabática ~~de~~ después de seis de docencia con^{tinua} y a recibirlo en el séptimo, o posteriormente, si los recursos de la Universidad lo ^{per}miten y pueden ser reemplazados. Las sabáticas no son acumulables."

- - - - -

"Artículo 162:- Los profesores temporales y ~~asistentes~~ ^{asistentes} tendrán derecho a licencias remuneradas, pero no a sabáticas."

- - - - -

"Artículo 163:- La Universidad puede conceder becas a los profesores y asistentes de acuerdo con la reglamentación que en esta materia, así como sobre licencias, vacaciones y sabáticas, ~~dicta~~ ^{dicta} el Consejo Académico y apruebe el Consejo Directivo."

Cabe advertir que el Estatuto Universitario ha sido objeto de reformas; y una de las más importantes fue la que tuvo el Capítulo lo VO, que regula lo relativo al personal docente. En cuanto a licencias, sabáticas y becas, las normas vigentes del Estatuto establecen:

"Artículo 162:- El personal docente, Regula o Especial, gozará en cuanto a licencias, vacaciones, becas y sabáticas, de los derechos establecidos por la Ley Orgánica de Educación, la Ley Orgánica de la Universidad, el presente Estatuto y los reglamentos pertinentes!"

- - - - -

"Artículo 163:- Los profesores Regulares de la Universidad tienen derecho a solicitar un año de sabática después de seis años de docencia continua y a recibirlo en el séptimo, o posteriormente de acuerdo al reglamento correspondiente. La sabáticas no son acumulables."

- - - - -

"Artículo 164:- Los profesores tendrán derecho a licencias, de acuerdo con el Reglamento correspondiente."

- - - - -

c).- El Consejo Directivo de la Universidad de Panamá, en Reunión 24-71, de 28 de noviembre de 1971, aprobó del Reglamento de Licencias para profesores e investigadores. Dicho reglamento fue modificado por el Consejo Académico de 17 de mayo de 1976.

d).- Las sabáticas fueron reglamentadas por el Consejo Directivo de la Universidad de Panamá, por medio de un reglamento de 17 de diciembre 1972.

e).- La Ley 11 de 1981, al regular los derechos de los profesores y de los investigadores, en su artículo 48 (numeral 7) dispone:

"Artículo 48:- Son derechos de los profesores y de los investigadores universitarios, además de los que les confieren el Estatuto y los reglamentos, los siguientes:

.....
.....

7.- Oportunidad de becas y sabáticas ofrecidas por la Universidad".

En cuanto al personal administrativo, el artículo 55, numeral 3, de esa excerta legal, señala:

"Artículo 55:- Son derechos de los empleados administrativos de la Universidad, además de los que establezcan el Estatuto y los reglamentos universitarios y el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, los siguientes:

.....
.....

3.- Derecho a cursos, seminarios y otras formas de capacitación, de acuerdo con sus capacidades y las posibilidades de la Universidad de Panamá."

La normas transcritas fueron desarrolladas por las autoridades universitarias por medio de reglamentos, los cuales están vigentes y, por ende, se aplican en la Universidad de Panamá. Dichos reglamentos son los siguientes:

1).- Reglamento de Licencias Académicas para Docentes e Investigadores de Facultades, Centros Regionales e Institutos de la Universidad de Panamá, el cual fue aprobado por

el Consejo General Universitario, en Reunión Nº.3-84, celebrada el 13 de abril de 1984;

2).- Reglamento de Sabáticas, aprobado en Consejo Académico, en Reunión Nº.16-37 del 29 de abril de 1987;

3).- Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión Nº.10-85 del 8 de agosto de 1985 (V. asts. 15, literales g) y k), 130 y 131).

En ninguno de estos reglamentos se ~~resiste~~ a los trámites ni a las normas de la Ley 31 de 1977, sino que instituyen procedimientos autónomos de toda ingerencia externa a la Universidad. Como estos reglamentos están en vigencia, son de obligatorio cumplimiento, a menos que la Sala Tercera de la Corte o el Pleno de esa alta Corporación los declare ilegales o inconstitucionales. Es oportuno señalar que, conforme al criterio reiterado de nuestra jurisprudencia, los reglamentos se presumen válidos y deben cumplirse mientras no se dé la circunstancia que se acaba de anotar.

Luego de haber examinado los instrumentos jurídicos que en el campo universitario regulan lo relacionado con licencias, becas y sabáticas, apreciamos que la intención del legislador, así como de las autoridades universitarias, es de que la Universidad de Panamá sea el ente encargado de establecer sus propios Programas de Becas y Sabáticas.

En consecuencia, a la Universidad de Panamá le sería aplicable la Ley 31 de 1977 en lo relacionado a su participación en la Comisión Intergubernamental a que alude el artículo 3 de la misma, pero no las normas restantes, por las razones expresadas en párrafos precedentes.

En la esperanza de haber absuelto en debida forma su interesante consulta, queda, atentamente,

Olmedo Sanjur G
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/ccr