

**CONSEJO ADMINISTRATIVO**  
**REUNIÓN N°7-16, EXTRAORDINARIA**  
**CELEBRADA EL DÍA 25 DE ABRIL DE 2016**  
**ACUERDOS**

1. Se **APROBÓ** el Proyecto “**Remodelaciones Internas al Primer Alto de la Antigua Universidad Tecnológica**”, por un monto de **B/.207,424.00**.
2. Se **APROBÓ** el Proyecto de **Remodelación del Edificio de la Biblioteca F-2 de la Facultad de Medicina**, por un monto de **B/.420,530.00**.
3. Se **APROBÓ** el precio de venta por ejemplar, del **Estatuto Universitario** a **B/.7.00**, (siete balboas).
4. Se **APROBÓ** el **Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos, Gastos de Funcionamiento e Inversión, del año 2017**.
5. Se **APROBÓ**, por votación nominal, la **Resolución N°7-16 SGP, relacionada con el Refrendo por Insistencia ante la Contraloría General de la República de la Planilla No. 238-2016, que a la letra dice:**

**Resolución No. 7-16 SGP de 25 de abril de 2016**

**Mediante la cual se aprueba el Refrendo por Insistencia ante la Contraloría General de la República de la Planilla No. 238-2016 y sus respectivos Cheques Numerados del 000264455 al 000264477, por el total de doce mil novecientos dieciséis balboas con ochenta y siete 87/100 (B/.12,916.87), correspondiente al Pago de Sueldos a Extranjeros nombrados en la Universidad de Panamá, con cargo a partidas 001- Personal Fijo, 002 – Personal Transitorio y 003- Personal Contingente.**

**El Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá**

**En uso de sus Funciones Constitucionales y Legales y,**

**CONSIDERANDO:**

Que el Contralor General de la República, mediante Nota No. 1470-16-DFG-SUBD de 7 de abril de 2016, devolvió a la Universidad de Panamá, sin Refrendo, la Planilla No. 238-2016 y sus respectivos cheques, numerados de 000264455 al 000264477, por el total de doce mil novecientos dieciséis balboas con 87/100 (B/.12,916.87), correspondiente al Pago de Sueldos a extranjeros nombrados en la Universidad de Panamá, con cargo a partidas 001- Personal Fijo, 002-Personal Transitorio y 003- Personal Contingente.

Que la Contraloría General de la República, pretende sustentar su No Refrendo a los Actos Administrativos Universitarios mencionados únicamente en los Artículos 269 y 300 Constitucionales y 257 de la Ley 69 de 24 de noviembre de 2015, que dicta el Presupuesto General del Estado; desconociendo en su misiva, que estas propias normas interpretadas por la Contraloría General, si bien establecen una regla general, como en todos los campos del Derecho, también determinan que la propia Constitución establece excepciones y, lo que es más lamentable, también desconocen y no mencionan, las normas Constitucionales y legales que fijan la competencia de la Universidad de Panamá, en materia de nombramientos.

Que como puede observarse en dicha nota que rechaza el refrendo solicitado, el Jefe de la entidad Superior de Fiscalización externa, da instrucciones a nuestra

Institución para la exclusión del personal académico y docente extranjero con funciones en la Universidad de Panamá para que solo puedan ser contratados por servicios especiales

**Acuerdos del Consejo Administrativo, en Reunión extraordinaria N°7-16,  
Celebrada el día 25 de abril de 2016.**

---

o profesionales; amenazando, además, que si ello no se hace, devolverá los cheques respectivos; con lo que se erige en coadministrador.

Que debemos señalar que al servicio de la administración pública puede entrarse por nombramiento, elección, sorteo o contrato, y en la Universidad de Panamá, con los extranjeros se ha utilizado la figura del nombramiento y dicha condición bajo el estricto apego de nuestras normas jurídicas.

Que de manera general, la propia Constitución Política vigente, en su Artículo 299 define los servidores públicos como “las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general las que perciban remuneración del Estado” (Lo subrayado es nuestro).

Obsérvese que en este Artículo se destacan tres aspectos fundamentales, a saber:

1. El Constituyente emplea un solo vocablo, el de nombramiento, pero el mismo implica las cuatro formas o modos de ingresar al servicio público, como son: nombramiento propiamente tal, que es la forma de designación generalizada en el sector público; la elección, que es la designación de un servidor por la mayoría de una colectividad política (Presidente de la República, el Contralor General de la República, un Alcalde, etc.; el sorteo, que es la forma de escoger a los jurados de conciencia; y el contrato, dentro del cual, está el de servicios personales como típico servidor público (de un educador, un médico, un abogado u otro profesional o técnico) y el de servicios profesionales o especiales, que da el status de contratista independiente o particular.
2. La Constitución sólo se refiere a persona, sin distinguir si es nacional o extranjero y donde la Ley no distingue no es lícito al hombre distinguir.
3. La Constitución también expresa, que son servidores públicos las personas que “perciban remuneración del Estado”, sin distinguir si son nacionales o extranjeros.

Que si bien es cierto que el Artículo 300 Constitucional establece la regla general de que “los servidores públicos serán de nacionalidad panameña”, también es cierto que dicha disposición, utilizando el método sistemático de interpretación y no una interpretación aislada e individual como lo hace la Contraloría General de la República, establece la excepción, por lo que ello es así, “salvo lo que al respecto dispone esta Constitución”. Y esta excepción está determinada, en los artículos 73, 103 y 300 Constitucionales.

Que el Artículo 73 Constitucional, que es el específico para todo el Sector Público sobre la designación de extranjeros, particularmente de Técnicos y Profesionales, precisa los aspectos siguientes:

1. Utiliza el vocablo de contratación, a diferencia del Artículo 299 Constitucional que utiliza el vocablo nombradas, o sea, nombramiento, pero ambos vocablos son sinónimos, es decir, implica los modos de ingresar al servicio público panameño. Pero, además, aunque, aceptáramos que contratación tiene el sentido más limitado, o sea, sólo a través de un contrato, la Constitución no distingue el tipo de Contrato, ya sea de servicios personales, el que hace de la persona contratada un típico servidor público y no simplemente de un contratista independiente o particular y, donde la Constitución o la Ley No distingue, no es lícito al hombre distinguir.
2. La Ley regulará esta materia: la Ley es la pirámide jurídica kelseniana, que comprende las Normas Constitucionales, como es el Artículo 103 Constitucional; la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá; el Estatuto Universitario y los Reglamentos Generales; como el Reglamento de Carrera Administrativa. Este concepto de Ley amplio, genérico o lato se contempla en el Artículo 20 Constitucional, que expresa, entre otras cosas, “los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley...”.
3. La limitación que establece esta norma transcrita, es que se asegure siempre los derechos de los panameños y el interés nacional, cuando se contrate o nombre a extranjeros. Por ejemplo, en la esfera privada, el Artículo 17 del Código de Trabajo

dispone que “Todo empleador podrá mantener Personal extranjero especializado o técnico que no exceda del quince por ciento del total de trabajadores”.

En la Universidad de Panamá 27 personas extranjeras sólo representan el 0.3% del total de 9,000 Servidores universitarios y éstos le han venido prestando valiosos servicios a la Institución y en nada lesionan los derechos de los universitarios, ni el interés nacional.

Que en la Universidad de Panamá, como una más de las excepciones al nombramiento de extranjeros, a nivel Constitucional y legal, podemos hacer los siguientes señalamientos:

1. La Universidad de Panamá es el principal ente estatal, dedicado a brindar educación superior a la sociedad panameña. Como entidad estatal de educación superior goza de un régimen especial de autonomía que encuentra fundamentos y antecedentes históricos tanto nacionales como internacionales. Estos antecedentes internacionales se remontan a los hechos históricos acaecidos en Córdoba, Argentina en 1918 y a nivel local al Pacto de la Colina de 1958. Estos hechos históricos configuran el alcance, contenido y razón de ser de la autonomía universitaria, como la necesidad de dotar de protección contra los vaivenes políticos e intereses económicos a la más alta educación brindada por el Estado.

En el Derecho positivo panameño, el concepto, alcance y configuración de la Autonomía Universitaria, está recogido a nuestro más alto nivel normativo: La Constitución Política de la República. Además a nivel legal se encuentra regulada por la Ley 24 de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá y a nivel reglamentario por el Estatuto de la Universidad de Panamá y el Reglamento General de Carrera Administrativa.

Nuestra Constitución Política en su artículo 103 expresa lo siguiente:

*“Artículo 103: 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 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.”* (el resaltado es nuestro).

Como puede observarse en el texto constitucional, es potestad de la Universidad oficial de la República la de **designar y separar su personal en la forma que determine la Ley**. Indudablemente la ley a la que hace referencia nuestra Carta Magna es a la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, desarrollada por el Estatuto Universitario y otros reglamentos.

La Ley 24 de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, en su artículo 1 establece:

*Artículo 1: **La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República**, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña, sin distinción de ninguna clase, y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio. Está inspirada en el más alto valor humano y dedicado a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva.* (el resaltado es nuestro)

En este artículo se especifica con claridad que la Universidad de Panamá, es la Universidad oficial de la República, a la que hace alusión el artículo 103 de nuestra norma fundamental. El artículo 3 de esta ley, continúa el desarrollo del concepto de autonomía universitaria.

*Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autoreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. **La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.** (el resaltado es nuestro)*

El citado artículo establece claramente que la autonomía universitaria concede, entre otras, la facultad de designar y separar a su personal en la forma que se indique en la Ley y en el Estatuto Universitario.

En adición a esta clara definición de autonomía, el artículo 48, detalla más sobre la potestad sobre el ingreso de su personal que posee la Universidad de Panamá.

*Artículo 48. En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse y establecer las normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas; podrá elegir y remover a sus autoridades, **así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.** (el resaltado es nuestro).*

Del análisis del artículo citado, es clara la potestad privativa de la Universidad de Panamá para en ejercicio de su autonomía constitucionalmente consagrada, **designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo.**

2. Sobre el ingreso del personal académico dedicado a la docencia, investigación, extensión, producción, servicios o administración, la Ley 24 de 2005, estipula en sus artículos 40 y 41 disposiciones al respecto.

*Artículo 40. Se establece la Carrera Académica, que normará lo relativo al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario, que se desarrolla en el Estatuto y los reglamentos universitarios.*

*El Estatuto Universitario y los reglamentos regularán lo relativo a la protección y el régimen especial de ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y egreso, aplicable al personal académico no regular.*

*Artículo 41. El ingreso a la condición de profesor regular de la Universidad se hará mediante concurso formal, según la modalidad o las modalidades que determine el Estatuto Universitario que garanticen la más elevada transparencia y excelencia académica de la institución.*

*La apertura a concurso formal para profesor regular será solicitada en primera instancia por la unidad académica correspondiente.*

Además de lo mencionado, los artículos 174 a 177 del Estatuto Universitario, establecen de manera específica la posibilidad de contratar a personal académico extranjero, bajo la figura de Profesor Extraordinario, Profesor Visitante, y Profesor Invitado.

*Artículo 174. Son Profesores Extraordinarios las personalidades sobresalientes del país o **del extranjero**, a quienes el Rector, previa recomendación de la Junta de Facultad o Junta de Centro Regional y la aprobación del Consejo de Facultades correspondiente o del Consejo de Centros Regionales, contrate para el desempeño de tareas académicas por el tiempo que la Institución requiera de sus servicios. (el resaltado es nuestro).*

*Artículo 175. Son Profesores Visitantes aquellos **profesores extranjeros** o panameños residentes en el exterior, a quienes el Rector, previa recomendación de la Junta de Facultad o Junta de Centro Regional y la aprobación del respectivo Consejo de Facultades o el de Centro Regionales,*

contrate para el desempeño de tareas académicas hasta por un máximo de cuatro (4) años. (el resaltado es nuestro).

*Artículo 176. Son Profesores Invitados las personalidades sobresalientes del país o **del extranjero**, a quienes el Rector, previa recomendación de la Facultad, Centro Regional o Instituto, invite a dictar de manera honoraria, total o parcialmente, alguno de los cursos del currículo de una carrera o algún seminario o conferencia especial sobre un tema. La labor académica como profesor invitado no se reconocerá como experiencia docente, ni se acumulará para efectos de antigüedad en el servicio académico. No obstante, el profesor invitado recibirá una certificación como reconocimiento de su aporte a la Universidad de Panamá.* (el resaltado es nuestro).

Del análisis de estos artículos es claro que dentro del ordenamiento jurídico panameño y, particularmente, dentro de las normas universitarias, se permite la contratación o designación del personal académico extranjero en la Universidad de Panamá.

3. En el caso del personal administrativo, el ingreso de este personal se rige por la Constitución Política vigente, la Ley 24 de 2005, el Estatuto Universitario y el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo. El Estatuto Universitario en su artículo 239, remite al Reglamento de la Carrera Administrativa lo relativo al ingreso y otros aspectos sobre el funcionario administrativo universitario.

*Artículo 239. El personal administrativo se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley Orgánica, el presente Estatuto y **el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo**.* (el resaltado es nuestro).

El Reglamento de Carrera del Personal Administrativo por su parte nos indica en sus artículos 5 y 6 lo siguiente:

**ARTÍCULO 4.- Para ingresar a la Carrera Administrativa Universitaria se requiere:**

- a. Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- b. Reunir los requisitos mínimos que se exijan para desempeñar el cargo según el Manual Descriptivo de Cargos.
- c. No tener incompatibilidad para el pleno ejercicio del cargo, tal como desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo
- ch. Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, pruebas y demás requisitos exigidos para su selección.
- d. Haber cumplido satisfactoriamente con el período de prueba
- e. Ser nombrado como empleado permanente en un cargo incluido dentro del Régimen de la Carrera Administrativa.

**ARTÍCULO 5.- No estarán sujetos al Régimen de Carrera Administrativa:**

- a. Los servidores cuyo nombramiento depende de una elección.
- b. Los servidores que ejerzan cargos de libre designación de las autoridades universitarias, tales como: Vicerrectores, Secretario General, Secretario Privado, personal de servicio y de asesoría y Vicerrectores; Secretarios Administrativos de Facultad, Centros Regionales e Institutos.
- c. Los funcionarios temporales y eventuales en aquellos aspectos referentes al régimen de estabilidad.**
- ch. Los estudiantes contratados por la Universidad para prácticas laborales dentro y fuera de la Institución, en programas de Bolsas de Trabajo y similares.

*d. Cualesquiera otros que se establezcan en la Comisión de Personal. (El resaltado es nuestro)*

4. Aparte de las normas constitucionales, de las disposiciones de la Ley 24 de 2005, del Estatuto Universitario explicadas, también el Artículo 319 del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo, es claro y determinante, faculta al Rector de la Universidad de Panamá para nombrar a personal extranjero para que presten servicio público, con condición de personal eventual. Para mayor ilustración, transcribimos el citado Artículo 319, que es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 319.-** El Rector de la Universidad de Panamá, atendiendo a las necesidades de la Institución, puede designar a personas extranjeras, como servidor eventual, cumpliendo con las normas Constitucionales, Legales y reglamentarias.”

Como puede observarse, existe en las normas universitarias una prohibición para que el personal extranjero entre a la carrera administrativa y se convierta por ende en personal permanente. Sin embargo, existen funcionarios administrativos que no pertenecen a la carrera administrativa, como puede verse en el literal c del artículo 5. Sobre este personal, no existe limitación alguna sobre su nacionalidad. Ningún personal extranjero, residente permanente en Panamá, nombrado en la Universidad de Panamá, se encuentra dentro de la carrera administrativa, ni contratado de manera en condición de funcionario permanente, pero su designación o nombramiento es viable, tal como se ha explicado.

5. Debido al régimen especial de autonomía consagrado en la Constitución Política, Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, el Estatuto Universitario, y Reglamentos Generales, no constituyen solamente normas de uso interno de la Universidad, sino que son las únicas normas del Derecho positivo panameño aplicables a este caso, en atención al principio de interpretación legislativa, en base al cual tiene primacía la norma específica sobre la norma general, aunque esta como se ha explicado, también tiene excepciones. Cuando la Constitución política en su artículo 73 y 103 hace referencia a que la Ley regulará dichas materias, se refiere en el caso de la Universidad de Panamá, a la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, que tiene primacía sobre cualquier otra ley general, porque aparte de ser Ley Especial, tiene rango constitucional dado que desarrollan normas constitucionales, tal como la ha calificado la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia.
6. El personal extranjero que presta servicio en la Universidad de Panamá, es un personal que se ha caracterizado por su eficiencia y compromiso institucional y en algunos casos tiene más de veinte años de prestar su servicio a la Universidad de Panamá. Todo este personal extranjero mantiene su estatus migratorio en regla y sus permisos de trabajo vigentes de acuerdo a la legislación panameña.

Que como quiera que la Competencia para nombrar o designar personal extranjero atribuida a la Universidad de Panamá se Contiene tanto en la Constitución vigente y en la Ley 24 de 2005 en primer nivel, y en los Reglamentos Generales, como lo es el Estatuto Universitario y el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo, en segundo nivel normativo, para no cumplirlos y hacerlos cumplir por parte de la Contraloría General de la República, como ha sucedido en el presente caso, para actuar dentro del marco jurídico, tendrá dicha Institución Fiscalizadora, que propugnar por la reforma de la Constitución Política vigente o solicitar por el medio legal la modificación o reformas a la Ley 24 de 2005 o demandarla de Inconstitucional; o cuando menos demandar la ilegalidad del Estatuto Universitario y el Reglamento de Carrera Administrativa ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dado que también estos dos (2) últimos Textos Jurídicos mencionados, gozan del Principio Universal de Presunción de Legitimidad del Acto Administrativo y, como tal, toda Autoridad o Corporación Administrativa; incluyendo a la Contraloría General de la República, está en el deber jurídico de cumplirlo y hacerlo cumplir, salvo que mediante un juicio Contencioso Administrativo y Sentencia Ejecutoriada de la referida Corporación de Justicia, se determine

la ilegalidad respectiva y, en todo caso, el efecto sería hacia el futuro, no con efecto retroactivo.

Que en atención a lo planteado, lo procedente, después de evaluar minuciosamente los argumentos externados por la Contraloría General de la República y los fundamentos fácticos, jurídicos y económicos que sustentan el refrendo de los citados actos administrativos de la Universidad de Panamá, es Aprobar, que por conducto del Rector, con la Autorización del Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, se Insista para que la Contraloría General de la República Refrende la Planilla No. 238-2016 y sus respectivos cheques, numerados del 000264455 al 000264477, por un total de Doce Mil Novecientos Dieciséis Balboas con 87/100 (B/.12,916.87), correspondiente al pago de sueldos a extranjeros nombrados en la Universidad de Panamá, con cargo a partidas 001- Personal Fijo, 002- Personal Transitorio y 003- Personal Contingente.

En mérito de las consideraciones expuestas, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Decidir que la Universidad de Panamá, por conducto del Rector y con la plena Aprobación de este Consejo Administrativo, como máxima Corporación Administrativa, en materia económica, administrativa, financiera o presupuestaria, Insista ante la Contraloría General de la República para que esta Institución de Fiscalización Superior Refrende la Planilla No. 238-2016 y sus respectivos cheques, numerados del 000264455 al 000264477, por un monto de doce mil novecientos dieciséis balboas con 87/100, correspondiente al pago de sueldos a extranjeros nombrados en la Universidad de Panamá, con cargo a partidas 001- Personal Fijo, 002- Personal Transitorio y 003- Personal Contingente.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Comunicar de esta decisión al personal extranjero universitario afectado por el No Refrendo por parte de la Contraloría General de la República de la Planilla, y de los cheques, inherentes a sus designaciones.

**ARTÍCULO TERCERO:** Esta Resolución tiene vigencia a partir de su aprobación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política vigente, artículos 73, 103, 299 y 300; Ley 24 de 2005, Artículos 1, 3, 40, 41 y 48; Estatuto Universitario, artículos 174, 175, 176; el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo, Artículos 4, 5, 6, ...; Ley 32 de 1984, Artículo 77.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

#### **LICENCIAS**

6. Se **APROBÓ** la licencia **sin sueldo**, del señor **Ricardo Garrido**, funcionario de la Vicerrectoría Académica, por razones personales urgente, a partir del **13 de abril de 2016 hasta el 10 de junio de 2016**.
7. Se **APROBÓ** la licencia **con sueldo** de la señora **Leanne Anabel Urriola Sucre**, funcionaria de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, para realizar estudios fuera del país, a partir del **3 de mayo de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016**.
8. Se **APROBÓ** la corrección de fecha de **licencia con sueldo** del doctor **Idy Rivas**, funcionaria de la Clínica Universitaria, por estudios, **la cual debe ser, Licencia con sueldo, a partir del 4 de enero de 2016 al 4 de mayo de 2016**.

**UNIVERSIDAD DE PANAMA  
SECRETARIA GENERAL  
Parlamentaria /Maruquel  
25 de abril de 2016**