

Panamá, 2 de febrero de 1999.

Doctor
Gabriel Castro
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Procedo a responder su Consulta formalizada ante esta Procuraduría en la Nota No. 2941-DICOFI-MULT.LEG del 14 de diciembre de 1998, por medio de la cual solicita nuestro criterio jurídico interrogantes, en torno a las siguientes interrogantes:

1. ¿Puede un Profesor extranjero ser Director de una unidad Administrativa y ejecutarse el nombramiento del cargo a través de una acción de personal (Resolución y Acta de toma de posesión) igual a la que utiliza para los nacionales?
2. (De ser positiva la respuesta anterior) ¿Además de tener una posición de Directivo puede dictar, el extranjero, horas académicas y tener 2 o 3 contrataciones diferentes?
3. ¿Puede este funcionario recibir su salario base y además un gasto de representación?
4. ¿De no ser así, cuál sería el mecanismo para la elaboración de su acción de personal y cual (sic) sería el importe o salario que debe devengar y el tiempo de su contratación?

El examen del tema objeto de su Consulta, parte del Texto Constitucional, pues en él se contienen algunas disposiciones que resultan pertinentes en este examen. Veamos cuales son:

El artículo 295, ordena taxativamente que los servidores públicos sean ciudadanos de nacionalidad panameña, prohíbe la discriminación en cualquiera de sus formas, y la absoluta y discrecional potestad de nombrar y remover a los servidores públicos, además instituye el sistema de méritos y estabilidad para éstos.

Artículo 295: ¿Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.¿

En conjunto con la norma transcrita, debemos traer el artículo 99, también de la Constitución Política, resaltándose en él, la facultad que ese Texto Fundamental confiere a la Universidad Oficial de la República, es decir, la Universidad de Panamá, ¿para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley¿.

Artículo 99: ¿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 a 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 Centros regionales que a la otorgada en la capital.¿ (Lo destacado es nuestro)

Podemos observar, que la disposición constitucional antes citada (véase lo resaltado), hace una remisión al texto de la Ley, y por ella debemos entender la Ley Universitaria, o sea, la Ley 11 de 8 de junio de 1981, identificada también como el Estatuto Universitario. Esta remisión legal, nos introduce técnicamente a un nuevo ámbito, pues partimos del marco constitucional, y él nos conduce a la esfera legal, que naturalmente lo desarrolla.

Así las cosas, se ubica el artículo 1º del Estatuto Universitario, que además de contener la denominación de la Universidad oficial de la República de Panamá, ordena los distintos componentes que la integran. Esta norma dice literalmente que:

Artículo 1º: ¿La Universidad oficial de la República de Panamá se denomina Universidad de Panamá y está constituida por sus autoridades, profesores, investigadores, estudiantes y demás servidores públicos que integran las unidades docentes, de investigación, administrativas, regionales y de extensión, existentes en la misma o que se establezcan en la misma o que se establezcan en el futuro.¿

Existe en el artículo 295 de la Constitución, una prohibición, en el sentido de que los servidores públicos no podrán ser ciudadanos extranjeros, sino nacionales panameños, sin embargo, en el artículo 99 del mismo Texto Fundamental, se faculta a la Universidad de Panamá, para que designe su personal en la forma que determine la Ley. Al recurrir a ella, observamos que el artículo 1º del Estatuto Universitario, incluye entre los componentes de la Universidad a las unidades docentes y a las administrativas, entre otras. Por lo que dirigimos nuestra atención hacia las normas legales del Estatuto que ordenan esos componentes; sin encontrar en ellas disposición alguna que se refiriera a la nacionalidad de sus integrantes.

Artículo 43: ¿La docencia y la investigación en la Universidad estarán a cargo de personal especializado, compuesto por profesores o investigadores, con las categorías, denominaciones y funciones específicas que les establezca el Estatuto Universitario.¿

-o-

Artículo 49: ¿Los servicios administrativos de la Universidad estarán a cargo de personal capacitado para apoyar el normal de las funciones docentes, de investigación, administrativas y de servicios de la Institución.¿

Como resulta evidente del análisis del artículo 43 citado, no se produce negación o prohibición legal alguna para que un Profesor extranjero acceda al cargo de docente o investigador dentro de la Universidad de Panamá, y esta norma no colisiona con ninguna otra disposición que guarde relación con la materia.

Sin embargo, en cuanto a la estimación del nombramiento de un Profesor extranjero, como Directivo de una unidad administrativa, debemos partir del hecho de que, existe una prohibición para los extranjeros de ocupar cargos públicos, que a nuestro juicio, no puede entenderse superada por el silencio que guarda el artículo 49 del Estatuto citado.

Todo ejercicio interpretativo debe estar orientado por el respeto de las normas legales vigentes, por eso, luego de examinar las citadas disposiciones constitucionales y legales somos del criterio de que ante la ausencia de una norma legal que permita o faculte expresamente a las autoridades de nuestra máxima casa de estudios para nombrar o designar a un Profesor extranjero en un cargo directivo de una unidad administrativa, consideramos improcedente el nombramiento de un Profesor extranjero en un cargo directivo de orden administrativo.

Por estar sujetas las interrogantes número 2, 3 y 4, a la respuesta de la primera, y ésta fue en sentido negativo, ha desaparecido el objeto de aquellas y es por lo que esperamos, haber cumplido con su petición.

Del señor Contralor General, con aprecio y estimación.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.