

21 de mayo de 1996,

Doctor  
Gustavo García de Paredes  
Rector de la Universidad de Panamá  
E.S.D.

Señor Rector.

Con agrado le externamos nuestro punto de vista jurídico, relativo a su interesante consulta administrativa identificada como Nota No. 632-96 de fecha 26 de marzo de 1996, la cual recibimos el día siete (7) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

Su interrogante está planteada en los siguientes términos:

"En mi carácter de Rector y Representante Legal de la Universidad de Panamá, me permito solicitar opinión de su despacho, en torno a la posibilidad de otorgar licencia sin sueldo a una funcionaria eventual, basados en la regla general establecida por el artículo 810 del Código Administrativo, aún cuando el reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, en su artículo 125 únicamente permite otorgarlas a funcionarios"... permanentes con dos (2) años de servicios continuos (sic) en la Universidad..."

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 346 del Código judicial, su despacho nos adjuntó la opinión jurídica del Departamento de Consultoría Jurídica, en la que se dio la siguiente solución:

En relación con su Nota 1413'96 de 13 de marzo de 1996, opino que si bien la funcionaria ZAHIRA J. QUINTANA no es permanente, y de

consiguiente excluida (sic) del beneficio de licencia, aún sin sueldo, conforme al artículo 125 del Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, considero que esa disposición controviene (sic) la regla general contenida en el artículo 810 del Código Administrativo, según el cual "todo el que sirva en empleo oneroso tiene derecho que se le conceda una licencia", por los plazos que señala el artículo 135 del mismo reglamento.

En este caso la aplicación de la norma superior es preferente".

Con la finalidad de ser claros en la respuesta a su interrogante, nos permitimos adelantarle que estimamos perfectamente aplicable la norma reglamentaria especialmente establecida para los funcionarios administrativos de la Casa de Méndez Pereiera. Es decir, consideramos que a la Arquitecta Zahira J. Quintana, por tener el carácter de eventual, no le asiste el derecho de percibir licencias sin sueldo. Esto lo explicamos bajo los siguientes fundamentos jurídicos, los cuales, por cuestiones metodológicas, dividiremos en apartes y sub-apartes, así:

#### **A.- IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL INTERESANTE CRITERIO DE LA ASESORÍA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.**

Es muy interesante la interpretación que, del artículo 810 del Código Administrativo, hace el Asesor Legal de la Universidad de Panamá; habida cuenta que deja planteada implícitamente, a nuestro entender, las siguientes ideas:

Las normas jurídicas de mayor rango, respecto del Reglamento, son límites de éstos. Esta norma por ser reglamentaria no puede atentar contra la Constitución Política, ni contra la ley.

Luego, como quiera que en el artículo 810 del Código Administrativo, se dice exactamente lo contrario, a lo señalado en el artículo 125 del Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá; este artículo del Reglamento, deviene en derogado implícitamente o quizá en insubsistente, por sublevarse contra la autoridad del artículo 810 del Código Administrativo, que tiene mayor jerarquía normativa.

Como se puede fácilmente ver, la primera de las implicaciones

jurídicas de este agudo pensamiento, se enrostra en esta premisa: todo reglamento debe tener cuidado de no lesionar o contradecir todas las leyes existentes en la República, o al menos, aquellas que se refieren al tema o materia tratada por dicho reglamento; independientemente que las leyes sean generales o especiales.

Creemos que esta inducción, a pesar de ser brillante, tiene los siguientes reparos:

**B.- REGULACIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLICACIONES DE LOS FUNCIONARIOS CONTRATADOS POR SERVICIOS PROFESIONALES.**

En términos generales, el acto jurídico por el cual se organiza un servicio público y se determinan los derechos y las obligaciones de los agentes públicos, vinculados al mismo (al servicio público), es una ley o un reglamento; o sea, un acto que crea una situación jurídica general e impersonal.

Así podemos decir con HOURIOU- citado por Penagos- "La situación jurídica de los funcionarios es una situación legal, reglamentada por el Estado, y de ningún modo contractual" (Penagos, Gustavo., Derecho Administrativo., Ed. Librería del Profesional., 1995., p. 227).

Esto significa que el vínculo en la relación de empleo público se perfecciona, por vía de principio, *si la situación se refiere a servicios profesionales*, cuando se produce el acuerdo de voluntades o el consentimiento del sujeto (cocontratante) y la Administración (contratante).

Este vínculo hace derivar derechos y obligaciones para ambas partes, sin embargo, y en esto hacemos hincapié, como se ha dejado expresado, esas obligaciones y esos derechos, derivan, *en el caso de los empleados contratados por servicios profesionales*, principalmente del contrato, luego, *de existir vacíos en el convenio, se aplicara supletoriamente la regulación estatutaria aplicable a los demás empleados o agentes de la Administración.*

Se sabe pues que la vinculación del empleado oficial, sea este permanente o eventual, tiene el carácter de estatutaria, en el sentido de estar reglada por la ley y por el reglamento o los reglamentos que desarrollan esa ley.

La anterior consideración avoca necesariamente a la conclusión siguiente: si la ley especial, en el caso la Ley 11 de 1981, habilita al reglamento para desarrollar una determinada materia, a la propia vez, le esta abscribiendo al reglamento, *una competencia especial que por ello, se puede oponer incluso a regulaciones*

legales que tengan el carácter de general. O sea, si la ley especial, que por ello, prima sobre la de naturaleza general, ordena su desarrollo vía reglamentaria, y este no trasgrede lo establecido en ella (en la ley), en modo alguno se le pudiera oponer la legislación general, habida cuenta que, la especialidad de la ley se traslado también al reglamento.

Estas consideraciones que, a modo teórico parecieran hipotéticas, tiene su importancia en la Consulta de marras, dado que ello ha sido exactamente lo que ha ocurrido aquí. veamos:

### **C.- CARÁCTER ESPECIALÍSIMO DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.**

Llegado de Francia, desde el siglo pasado, nuestros países Latinoamericanos, han adoptado el concepto de organismos públicos descentralizados, llegándose a plantear normativamente su autonomía en cuanto a su gestión, regulación y presupuestación de sus recursos financieros. Un típico caso de organismos descentralizados lo son las Universidades Públicas.

La actual ley regulatoria de la Universidad de Panamá, (la Ley 11 de 8 de junio de 1981) consigna su autonomía en el artículo 4, así:

"Artículo 4: Como dispone la Constitución, la Universidad de Panamá es autónoma. Tiene personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, así como facultad para organizar sus estudios, programas y servicios. Se regirá a si 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 la 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 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".  
(Resaltamos)

La autonomía universitaria comporta un vínculo especial entre la Universidad de Panamá y el Estado. Este vínculo lo constituye, que el gobierno no interfiera en su organización interna, ni en la decisión o designación de sus funcionarios, esto no es a despecho del vínculo que tiene el Estado con dicho organismo público, de otorgar subsidios a la Universidad, para que ésta pueda cumplir con sus cometidos establecidos en la ley.

La consecuencia más evidente de esta autonomía universitaria es la de reconocer que, la legislación formal (la legal) y material (la reglamentaria), de la Universidad, *tenga el carácter de especial*, respecto de la aplicable a otros organismos autónomos, e incluso, a las de los órganos o dependencias del Gobierno central.

Es aquí cuando tiene perfecta acogida lo normado en el artículo 14 del Código Civil, a modo de una regla de oro en la aplicación del derecho. Veamos:

"Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
  2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallen en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere (sic) en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate".
- (Destacamos)

Esta regla, se puede expresar con las palabras latinas: "SPECIALIS LEX PER GENERALEM NON DEROGATUR", o sea, la ley especial no es derogada por la general. O lo que es lo mismo, la ley general no se presume derogatoria de la especial, es decir, la ley especial sólo se deroga por otra ley especial sobre idéntica materia.

De acuerdo con estas ideas, la Universidad de Panamá, por tener autonomía, es una Institución del Estado que no está adscrita orgánicamente a ningún poder ordinario del Estado, y por esto, no se le pueden imponerle conductas o normativas generales.

Para concluir con este tema de la especialidad de la ley universitaria, respecto de la legislación de carácter general, debemos señalar lo siguiente:

1.- La regulación legal y reglamentaria, atinente específicamente a la Universidad de Panamá, tiene por ello, la

característica de ser preferente, respecto de las disposiciones legales que se le aplican a los funcionarios en el orden centralizado.

2.- Es importante observar que la especialidad de la Ley 11 de 1981 y sus Reglamentos, deriva de la peculiaridad de ser aplicable a una calidad especial de agentes públicos: los agentes oficiales de una unidad autónoma. O sea, esta normativa no corresponde a los administrativos o a todos los funcionarios en general, sino a los agentes de la Universidad de Panamá, como ente autónomo que es.

#### D.- CONCLUSIONES GENERALES.

De las consideraciones anteriormente planteadas se deduce que, en el caso de la Arquitecta ZAHIRA J. QUINTANA, en su condición laboral de empleada no permanente, **NO PUEDE TENER, lamentablemente, DERECHO A LICENCIAS SIN SUELDO.** Esto por la elemental razón de que, la legislación especial de la Universidad de Panamá, lo impide y aún más, lo prohíbe, conforme lo establece el artículo 125 del Reglamento de la Carrera del Personal administrativo, que dice:

"Artículo 125. Las Licencias con o sin sueldo sólo podrán ser otorgadas al personal permanente con dos (2) años mínimos de servicios continuos en la Universidad, salvo que se trate de licencias por gravedad, enfermedad, riesgos profesionales o matrimonio". Resaltamos

Y es que, creemos que no corresponde el otorgamiento de la licencia en el supuesto del empleado temporario, por cuanto la ley, al consagrar tal beneficio, lo establece exclusivamente al regular la situación de los empleados permanentes, como antes apuntamos.

Debemos recalcar, que la Ley no dispone el derecho de licencia o favor del empleado eventual, y que por ello el intérprete, no queda autorizado para superar al legislador, y aquí, la interpretación legal tiene por objeto la determinación del vertido cometido o finalidad de la ley.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedamos de usted, atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.