



REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PANAMA, once (11) de octubre de mil novecientos noventa y uno

VISTOS:

~~El~~ JULIO F. BARBA G., abogado en ejercicio, actuando en representación de un grupo de catedráticos de la Universidad ~~de Panamá~~, instauró el 16 de septiembre de 1988 demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción contra ciertos actos dictados por el Consejo Administrativo de esa Universidad oficial.

El expediente de este juicio, que resultó destruido como secuela de la acción militar ocurrida el 20 de diciembre de 1989, ha sido repuesto en cumplimiento del Decreto de Gabinete No.17 de 24 de enero de 1990. Procede ahora dictar sentencia. Los demandantes impetran que esta Corte haga las siguientes declaraciones:

"PRIMERA: Que es ilegal, y por tanto carece validez, el Acuerdo No. 4-88, de 9 de junio de 1988, ratificado por el acuerdo No. 5-88, del mismo mes, ambos dictados por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, mediante el cual dispone: Los profesores, asistentes e investigadores que estén jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios en la Universidad, solamente podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que les corresponde, a tiempo parcial, hasta un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de

las unidades académicas debidamente comprobadas.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá está obligado a restablecer a mis representados en sus respectivas categorías académicas de profesores titulares a tiempo completo, obtenidas mediante ascensos autorizados por el Consejo Académico.

TERCERA: Que los profesores: SUSANA R. DE TORRIJOS, LAURA ARANGO, JOAQUINA P. DE PADILLA, CARLOS GARCIA, CARNIOLA GARCES, LUISA D. DE SANTOS, ELIA DE BIM, ELEUSIO HERRERA Y ALEJANDRO HERNANDEZ, tienen el derecho a que se les reintegre las sumas deducidas a su sueldo por razón de la ejecución de las medidas aprobadas por el Acuerdo No. 4-88, desde el momento en que éstas se hicieron efectivas hasta la fecha en que sean restituidos en sus cargos de profesores titulares de tiempo completo con los incrementos salariales que se les ha reconocido."

La Corte ha constatado en el expediente que las siguientes son realidades del proceso:

1. Los demandantes, al dictarse y cumplirse los actos administrativos impugnados, tenían la condición de jubilados o de pensionados de la Caja de Seguro Social, o de nombrados supernumerarios por el Ministerio de Educación, y laboraban en la Universidad de Panamá como profesores de tiempo completo en cátedras obtenidas mediante concurso formal.

2. El 9 de Julio de 1988, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá dictó el siguiente reglamento general:

"Los profesores, asistentes e investigadores que estén jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios en la Universidad solamente podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que les corresponde, a tiempo parcial, hasta por un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de las unidades académicas debidamente comprobadas."

Este acto fué confirmado por el mismo Consejo el 15 de julio de 1988 sin haber señalado la base legal de fondo para la dictación o la entrada en efectividad de tales actos.

3. Como consecuencia de tales actos, el cheque salarial de los demandantes relativo a la quincena del 16 de julio de 1988, reflejó el descenso a la categoría de profesores contratados a tiempo parcial, por un máximo de doce (12) horas, con sujeción a la escala salarial horario correspondiente.

4. Los actos impugnados no surgieron como consecuencia de proceso disciplinario alguno.

Véase que el señor Rector de la Universidad de Panamá, quien preside el Consejo Administrativo, reconoció los hechos básicos de la demanda, pero insistió en la legalidad de las actas, en los siguientes términos, al rendir el Informe Explicativo de Conducta de 30 de noviembre de 1988:

"Estiman los Señores Profesores que el Acuerdo No. 4-88 es ilegal, cuando establece que los Profesores, Asistentes o Investigadores que estén jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios a la Universidad, solamente podrán ser contratados hasta por un máximo de doce (12) horas.

Efectivamente, la disposición fue tomada por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá y ha sido aplicada a cada uno de los demandantes que se encuentren en el supuesto de dicha disposición; es decir, que estén jubilados, pensionados o sean supernumerarios.

El Consejo Administrativo procedió en esa forma, considerando que debe ajustar su conducta a las disposiciones legales. En este caso, el Artículo 4to. del Decreto de Gabinete No.17 de 1969, que implica que todo servidor público que empieza a gozar de jubilación, pensión de vejez o de supernumerario, debe separarse del cargo que ostente." (fs. 18, 19 y 21)

A esta misma posición se adhirió el Procurador de la Administración en su Vista No.98 del 2 de junio de 1989. (foja 36).

La demandada no acepta el argumento de que los actos impugnados sean ilegales; lo que ha colocado esta controversia en una lid de carácter eminentemente jurídica.

Las restricciones laborales establecidas a cargo de los

163

jubilados, pensionados y supernumerarios han sido materia de leyes sucesivas desde fines de la década de los años 50, con reformas y adiciones que hacen especialmente intrincada la historia legislativa en ese campo. A esto se une la circunstancia de que varios fallos de la Corte, en forma consistente, han declarado la inconstitucionalidad de unas y otras restricciones laborales, lo que ha sido necesario por la insistencia del legislador en tratar de revivirlas jurídicamente. De allí que resulte tarea prolija levantar la historia legislativa de estas normas, con el telón de fondo de esos fallos jurisprudenciales.

Corresponde, en primer lugar, determinar el texto último del Artículo Cuarto (4to) del Decreto de Gabinete No. 17 (de 22 de enero de 1969) -publicado en la Gaceta Oficial No. 16288 del 29 de enero de 1969-, en torno al cual el demandado pretende sustentar el acto administrativo impugnado.

Tienen razón el señor Rector y el Procurador de la Administración al sostener que "el texto fiel del Artículo 4to. no es el que aparece en la página 11 del libelo de demanda, porque esa disposición fue modificada por el Decreto de Gabinete No. 42 de 1969, y reza así:

"Artículo 4to.: Deberán acogerse forzosamente a la jubilación o a la pensión de vejez o invalidez de la Caja de Seguro Social, salvo las excepciones que expresamente se hacen en este Decreto de Gabinete, los funcionarios o empleados que hayan adquirido o adquieran ese derecho."

En segundo lugar, conviene examinar el contexto general dentro del cual nació y se reformó dicha norma, con vista a analizarla sin caer en el peligro que entrañaría el tratarla aisladamente y al vacío, sin ponerla en relación al menos con las otras normas pertenecientes a la misma ley, con las leyes que precedieron a ésta y con la posición de la Corte frente a las mismas.

El artículo 2do. de la ley 19 de 29 de enero de 1958 (Gaceta Oficial No.134706 de 17 de febrero de 1958) había adicionado el Artículo 84-A a la Caja del Seguro Social a efectos de que quedara así:

"Los empleados públicos... cuyas pensiones o jubilaciones sean pagadas de los fondos (del Estado) o de aquellas en virtud de leyes especiales no podrán trabajar por cuenta ajena y continuar recibiendo tales pensiones o jubilaciones, las cuales les serán suspendidas una vez comprobado el hecho."

Interpuesta demanda de inconstitucionalidad en contra del citado artículo 84-A, la Corte encontró que el mismo infringía los Artículos 41 y 63 de la entonces vigente Constitución Nacional que consagraban el derecho al libre ejercicio de cualquier profesión u oficio y el derecho al trabajo. Dijo entonces la Corte:

"La jubilación, pues, tiende a reparar solo el grado de invalidez real o presuntiva, quedando en libertad el interesado para utilizar el resto de validez que le queda en la forma que mejor desee. Lo que significa que esta condición es compatible con la actividad remunerada, ya que la jubilación no aleja de la vida activa a quienes en tales extremos conservan todavía una porción de capacidad de trabajo que pueden aprovechar sin restricción alguna.

.....
El derecho al trabajo que tiene todo individuo no está condicionado a ningún principio limitador por lo que prohibir al pensionado o jubilado con la amenaza de suspenderle la pensión de jubilación, una vez comprobado el hecho de que está trabajando por cuenta ajena, significa el desconocimiento de una norma fundamental tuteladora de la personalidad humana". (Fallo de 15 de julio de 1958- Ver Jurisprudencia Constitucional, Sección de Investigación Jurídica, Univ. de Panamá, Tomo I, 1967, Págs. 293 y ss.).

Este fallo se sustentó, igualmente, para declarar inconstitucional el Artículo 84-A, en la teoría de los derechos adquiridos, así:

"Por otra parte, la pensión o jubilación reconocidas por la entidad oficial en virtud de una ley que las ha establecido, no constituye una mera expectativa sino un derecho adquirido que no puede ser desconocido por leyes posteriores."

La misma Ley 19 de 29 de enero de 1958 había modificado la Ley Orgánica de la C.S.S. en el sentido de que "Las pensiones por vejez que se otorguen a partir de la vigencia de la presente Ley, se suspenderán mientras el beneficiario goce de cualquier sueldo..." Esta norma fué también declarada inconstitucional por la Corte en base a los principios sustentados en el fallo arriba comentado, a saber: el derecho al trabajo, el libre ejercicio de las profesiones u oficios y el de los derechos adquiridos, en los siguientes términos:

"Al decidir la Corte demanda de inconstitucionalidad del Artículo 84-A de la misma Ley 19 de 1958 expresó que esa disposición infringe el artículo 41 de la Constitución Nacional por cuanto dicho precepto reconoce a toda persona el derecho a trabajar en cualquier oficio o profesión sin más limitaciones que las que establezca la ley en lo concerniente a idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, y está en pugna además con el artículo 63 de la Carta Fundamental que reconoce que el trabajo es un derecho y un deber del individuo. En iguales condiciones se encuentra el artículo 27 de la Ley 19 de 1958 que subroga el artículo 71 del Decreto Ley No.14 de 1954, con relación a los artículos 41 y 63 del Estatuto aludido, por cuanto el derecho a trabajar que tiene todo individuo no está limitado más que en lo referente a la idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, y el artículo impugnado introduce una modalidad limitadora no autorizada por la Constitución.

La Corte mantiene el concepto de que la pensión o jubilación reconocidas por una entidad oficial en virtud de una ley que las ha establecido, no constituyen una mera expectativa sino un derecho adquirido que no puede ser desconocido ni vulnerado en forma alguna por leyes posteriores, y en tal virtud el artículo impugnado es violatorio asimismo del artículo 45 de la Constitución" (Fallo de 7 de mayo de 1959 - Idem, pág. 304).

El Artículo 61 del Decreto-Ley No.9 de lro. de Agosto de 1962 (G.O. No.14894 de 10 de Junio de 1963) había reformado el artículo 50 del Decreto Ley 14 de 1954, a efecto de que quedara así:

"Para tener derecho a la pensión de vejez, se requiere:...a) Que el interesado com-
pruebe a la Caja de Seguro Social que per-
tenece a la clase pasiva y no asalariada
del país. A los pensionados que violan la
disposición contenidas en la letra c) de
este Artículo se les suspenderá temporal-
mente la pensión mientras perciban sueldo.
Los pensionados podrán, no obstante, dedi-
carse a cualquier actividad lucrativa por
cuenta propia.
Esta disposición se refiere a las pensio-
nes que se reconozcan a partir de la vi-
gencia del presente Decreto Ley".

En su fallo del 24 de agosto de 1964 (Repertorio Jurídico No.8, 1964, pág. 199), la Corte reiteró su posición, en los siguientes términos:

"Las disposiciones contenidas en el expre-
sado acápite c) y el párrafo siguiente
infringen los artículos 41, 63 y 45 de la
Constitución Nacional. El primero de ellos
por cuanto que el derecho a trabajar que
de acuerdo con el mismo se reconoce a todo
individuo sólo puede limitarse en lo rela-
tivo a idoneidad, moralidad, seguridad y
salud pública, lo que significa, en otros
términos, que la modalidad limitadora que
introduce al referido acápite está en a-
bierta pugna con el texto de ese precepto
constitucional; el segundo, o sea, el 63,
porque él declara que el trabajo es un de-
recho y un deber del individuo, y final-
mente, el tercero porque la pensión o ju-
ubilación reconocidas en virtud de una ley
que las ha establecido, como ya dijo la
Corte, no constituyen una mera expectati-
va sino un derecho adquirido que no puede
ser desconocido ni vulnerado en forma al-
guna por leyes posteriores, y, en tal vir-
tut, el artículo impugnado es violatorio
asimismo del artículo 45 de la Constitu-
ción.

La completa identidad existente entre es-
te caso y los resueltos por el Pleno de
la Corte en las fechas indicadas líneas a-
trás obliga a repetir lo que debería te-
nerse por sabido de memoria, esto es, que
de conformidad con el último inciso del
artículo 167 de la Constitución Nacional
las decisiones de la Corte en ejercicio de
las atribuciones que le señala dicha norma

son finales, definitivas y obligatorias. Lo que quiere decir que cuando en cumplimiento de la función de guardiana de la Constitución ella declara que determinado precepto legal es violatorio de ese estatuto, tal declaratoria, que equivale a su eliminación del ordenamiento jurídico, es de obligatorio acatamiento. No hacerlo así y revivirlo en una Ley posterior significa darle la espalda a las sentencias de la Corte en materia constitucional y debilitar caprichosa y peligrosamente las bases mismas del Estado."

El Artículo 28 de la Ley No.15 (de 31 de marzo de 1975) y el artículo 27 de la Ley No.16 (de 31 de marzo de 1975) vinieron nuevamente a tratar de imponer la prohibición a los jubilados o pensionados de trabajar por cuenta de terceros. Ante lo anterior, la Corte consideró que esos artículos "establecen una prohibición que rebasa lo que expresa y terminantemente dispone la Constitución Política en los artículos 60 y 75...." y "..... crean condiciones o limitaciones en abierta y clara contradicción con los principios consagrados... por dichos artículos constitucionales..." (Corte Suprema de Justicia.-Pleno.- 21 de febrero de 1984).

Ya se dijo aquí, más arriba, que el demandado sostiene que el acto impugnado tiene su base en el Artículo Cuarto (4to.) del Decreto de Gabinete No.17 de 22 de enero de 1969- tal como fué reformado ese mismo año por el Decreto de Gabinete No.42 de 14 de febrero cuyo texto conviene repetirse a este punto:

" Deberán acogerse forzosamente a la jubilación o a la pensión de vejez o invalidez de la Caja de Seguro Social, salvo las excepciones que expresamente se hacen en este Decreto de Gabinete, los funcionarios y empleados que hayan adquirido o adquieran ese derecho".

El primer párrafo del Artículo Primero del mismo Decreto de Gabinete No.17 de 22 de enero de 1969 permanecía así aún después de haber sido reformado el resto de ese artículo:

"Ninguna persona que goce de jubilación decretada por el Estado, de remuneración como empleado supernumerario, o de pensión de vejez o invalidez concedida por la Caja de Seguro Social, podrá ser nombrada ni contratada para prestar servicios en cargos públicos del Estado, de las Entidades Autónomas o semi-autónomas del mismo o de los municipios.
....."

Deberá reconocerse que tanto la una como la otra norma transcritas inmediatamente arriba (o sea, tanto el primer Párrafo del Artículo Primero (1ero.) como el Artículo Cuarto (4to) del Decreto de Gabinete No.17 de 22 de enero de 1969, tal como fué reformado éste por el Decreto de Gabinete No.42 (de 12 de febrero de 1969) contienen el mismo principio: el jubilado o pensionado, etc. no podrá ser nombrado ni contratado por el Estado, etc., porque deberá acogerse forzosamente a la jubilación o pensión. Se trata, pues de dos diversas y distintas maneras de decir lo que ya las leyes anteriormente citadas en esta sentencia, decretaban: los jubilados y pensionados no podrán trabajar por cuenta ajena, lo que, como también fué arriba señalado, había sido declarado inconstitucional de manera consistente por esta Corte. Por ello, era de esperar que la Corte declarara también inconstitucional el Artículo Primero del Decreto de Gabinete No.17 de 22 de enero de 1969 (el mismo Decreto de Gabinete, vale recordar, a que pertenece el Artículo Cuarto (4to.) que el demandado citó como fuente para dictar el acto administrativo impugnado en el presente caso). Y así resultó, efectivamente; mediante fallo del 5 de septiembre de 1984, la Corte, al examinar la constitucionalidad del referido Artículo Primero, expresó lo siguiente:

"El atento examen de la disposición legal acusada y su confrontación con las de jerarquía constitucional transcritas, le permite a la Corte arribar a la indudable conclusión que, en efecto, colisiona con los artículos 60 y 75 de la Constitución

Política vigente, pues mientras que éstos, conforme se ha visto, otorgan a todo individuo el derecho y el deber al trabajo, como garantía mínima, con obligación, para el Estado, de procurarlo a todo beneficiario, - aquélla contrariando abiertamente estos postulados prohíbe enfáticamente el nombramiento y la contratación por el Estado, las entidades autónomas y semiautónomas del mismo y los Municipios, de toda persona que goce de jubilación decretada por el Estado o de remuneración como empleado supernumerario, o de pensión de vejez o de invalidez concedida por la Caja de Seguro Social."

Así, se echa de ver que las mismas razones que esgrimió la Corte para declarar inconstitucionales las normas que prohibían a los jubilados y pensionados el trabajar por cuenta de terceros (particulares o gubernamentales) pudieron haber servido igualmente de luz para analizar o considerar la inconstitucionalidad del Artículo Cuarto (4to.) en que se pretende sustentar el acto administrativo impugnado en este proceso, cuyo efecto último resulta en una prohibición de trabajar por cuenta ajena. Es obvio que no es el caso entrar más a fondo sobre ello pues no está la Corte ahora dictando fallo en ese ámbito. Mas es pertinente establecer que luego de la declaratoria de inconstitucionalidad por la Corte del Artículo Primero del Decreto de Gabinete No.17 y de la historia constitucional resumida más arriba, el Artículo Cuarto del mismo Decreto de Gabinete No.17 de 1969 (en el que el demandado manifiesta sustentar los actos administrativos impugnados) pasó a ser un verdadero ripio legal cuya fuerza residual no tiene la eminencia tal como para ganar prioridad sobre la doctrina constitucional establecida por la Corte, a la que se ha hecho referencia expresa en el presente fallo. Más adelante corresponderá analizar el valor residual de esa norma ante los derechos de estabilidad y de permanencia en sus cargos que le atribuyen a los profesores de tiempo completo la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá y el Estatuto Universitario.

A este punto conviene reconocer que la doctrina constitucional establecida en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia aquí analizadas, forman uno de los elementos del llamado "conjunto" o "bloque de constitucionalidad", parte integrante de un grupo normativo de superior jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico, al cual el legislador deberá referirse al expedir las leyes, por imperativo constitucional (ver Fallo de la Corte del 30 de julio de 1990- Gaceta Oficial No. 21726 de 18 de febrero de 1991); y al cual deberá referirse también el administrador cuando dicte normas de carácter general o particular; y ésto no solo por imperativo constitucional sino también por mandato del artículo 12 del Código Civil, el cual dispone que "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquélla". Entendiéndose por "disposición constitucional" todos los elementos que componen ese grupo normativo de superior jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico ("el bloque de constitucionalidad" arriba referido).

A este punto cabe también reiterar lo dicho por la Corte en cuanto al principio de hermenéutica jurídica denominado "el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico". En su fallo del 1 de febrero de 1991 dijo la Sala Tercera (de lo Contencioso Administrativo):

"Al ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico.

El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos: 'la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la

construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate.'

'Este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico. Así, en Estados Unidos, todas las Leyes y los actos de la Administración han de interpretarse in harmony with the Constitution; en Alemania el mismo principio impone die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, la interpretación de las Leyes conforme a la Constitución. En ambos casos, como prácticamente en todos los países con justicia constitucional, el principio es de formulación jurisprudencial' (La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Editorial Civitas, Madrid, 1988, pág. 95).

Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en la dicha estructura la Constitución. Esta es la única forma de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y en ese sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 12 de nuestro Código Civil, que señala que cuando exista incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, debe preferirse aquélla, debe entenderse que las leyes y actos de menor jerarquía deben ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución. Este principio se deriva de dicha norma y tiende a asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de todo el ordenamiento jurídico."

Importa señalar expresamente que el fallo dictado por la Corte el 24 de mayo de 1991 -por el que se declaró que no es inconstitucional el Decreto de Gabinete No.43 de 17 de febrero de 1990- no toca en forma decisiva la situación jurídica específica planteada en este caso, en vista de que en aquél fallo la teoría de los derechos adquiridos fué analizada vis-a-vis el principio de la retroactividad de las leyes en presencia de leyes de orden público e interés social, dilema que no se hace presente en esta sentencia.

Concluidos así el recuento histórico y las referencias jurisprudenciales que la Corte considera atinentes a este caso, lo que debía hacerse como prolegómeno necesario, pasa la Corte a examinar los cargos específicos hechos por el demandante en este proceso. A renglón seguido se pesarán los argumentos de que se sirven los representantes del autor del acto impugnado para tratar de justificar éste.

En primer lugar, los demandantes impugnan los Acuerdos No.4-88 y 5-88 sobre la base de que éstos violan su derecho a la estabilidad en el cargo consagrado por la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá. Ya se ha dicho arriba que la demandada ha concedido que los profesores demandantes disfrutaban de tal derecho, pero que "el Consejo Administrativo dictó el acto administrativo impugnado considerando que debe ajustar su conducta [al]... Artículo 4to del Decreto de Gabinete No.17 de 1969, que implica que todo servidor público que empiece a gozar de jubilación, pensión de vejez o de supernumerario, debe separarse del cargo que ostente" (cfr. Informe Explicativo de Conducta foja 19 de este expediente).

En concreto, los demandantes sostienen que los actos administrativos impugnados violan los Artículos 44 y 48(4) de la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, cuyos textos literales son los siguientes:

"Artículo 44: Los profesores e investigadores nombrados mediante concurso formal u oposición estarán sujetos a un escalafón que regirá los ascensos de categoría y los incrementos en los sueldos, y no podrán ser removidos sino mediante la instrucción de un expediente con las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto Universitario."

.....

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

.....

4. Estabilidad en su cargo, en tanto cumpla los requisitos y condiciones que la Ley, el Estatuto y los reglamentos señalen para el mismo;

....."

Los demandantes explican el concepto de las violaciones alegadas, así:

"Precisa señalar, que el Acuerdo No.4-88 impugnado, al extender sus efectos, a los profesores jubilados, pensionados y supernumerarios que laboran en la Universidad en hacer distinción de categoría, incluye en la medida adoptada a los profesores titulares de tiempo completo, quienes de conformidad con las normas legales transcritas han adquirido el derecho a la estabilidad en sus cargos, y del cual se les despoja arbitrariamente al disponerse que sólo podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que les corresponde, a tiempo parcial, hasta por un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de las unidades académicas, debidamente comprobadas.

No obstante, que los preceptos señalados consagra el primero y lo reafirma el segundo, la prerrogativa de permanencia en sus respectivas categorías académicas, circunstancia que legalmente imposibilita el descenso a una categoría inferior con la consiguiente merma de sus retribuciones mensuales; situación que se agrava, cuando, como en este caso, la acción se realiza al margen del procedimiento jurídico regulador de las acciones de las Autoridades Universitarias.

Los certificados de docencia de los demandantes, que militan en autos, comprueban que su ascenso a la categoría de catedráticos titulares, la más alta clasificación del profesor universitario, según lo estatuido por el artículo 103 del Estatuto, fue logrado con estricto cumplimiento de las formalidades legales establecidas. Asimismo debe tenerse en cuenta que contra los recurrentes no se ha instruido ni se instruye expediente disciplinario de que trata el artículo 44 que se estima vulnerado; como también, que en el ejercicio de su labor docente han cumplido con los requisitos y condiciones que la Ley, el Estatuto y los Reglamentos universitarios determinan.

Por consiguiente, repetimos, al no darse los supuestos exigidos por la Ley Orgánica de la Universidad para que proceda la REMOCION patrocinada por el Acuerdo No.4-88, resulta evidente la violación directa por omisión del artículo

44 en concordancia con el artículo 48, numeral 4 acusado". (cfr. fojas 7 y 8 del expediente).

Los demandantes aducen como violados, también, las siguientes normas del Estatuto Universitario: artículo 109 en concordancia con el artículo 110, y el artículo 115, cuyos textos se transcribirán luego de hacer ciertas consideraciones previas, útiles para elaboraciones posteriores.

La Ley 11 de 8 de junio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, vino a reestructurar el funcionamiento de este centro de enseñanza que había estado regido hasta entonces, básicamente, por el Decreto de Gabinete No.144 de 3 de junio de 1969 y sus leyes reformativas. Al amparo de ese Decreto de Gabinete No.144 el órgano denominado entonces Consejo Directivo dictó el Estatuto Universitario con efectos a partir del 16 de junio de 1970. Dicho Estatuto fue posteriormente modificado varias veces por los órganos universitarios competentes. Por virtud de la propia Ley 11, las disposiciones de tal Estatuto Universitario debían seguir rigiendo en todas las cosas en que no fueron contrarias a la Ley 11 "hasta que el Consejo General Universitario apruebe el nuevo Estatuto, cuyo proyecto le será presentado por el Consejo Académico" (artículo 84). Como nunca se dictó "el nuevo Estatuto", aquél ha seguido rigiendo hasta la fecha, con los cambios impuestos por la Ley 11.

El régimen universitario actual está enmarcado, además de las normas constitucionales del caso, por la Ley 11, el Estatuto y los reglamentos, en ese orden de rango. La Ley 11 estableció que los órganos colegiados de gobierno de la Universidad de Panamá sean los siguientes: El Consejo General Universitario; el Consejo Académico; el Consejo Administrativo; las Juntas de Facultad; y las Juntas de Centros Regionales Universitarios (Artículo 6).

Corresponde al Consejo General Universitario, entre otras atribuciones, "dictar y reformar el Estatuto Universitario, establecer las directrices generales para el funcionamiento de la Universidad y velar por el cabal funcionamiento de la docencia, las investigaciones, los servicios y la administración de la misma"; y "dictar los reglamentos generales de la Universidad..." (cfr. Artículo 6 de la Ley 11).

Al Consejo Administrativo le está atribuido, entre otras cosas, "Establecer las directrices y las medidas necesarias para el buen funcionamiento administrativo y económico de la Universidad de Panamá", y "Aprobar los reglamentos especiales de orden administrativo" (Art. 15, Ley 11).

Lo anterior viene a punto, por dos razones principales: (a) Los demandantes alegan como violados por los Acuerdos impugnados ciertos artículos del Estatuto, lo que implica la afirmación de que tales Acuerdos tienen un rango inferior al de los Estatutos, en un sentido jurídico; y (b) surge el dilema sobre si el Consejo Administrativo tiene atribución legal para reglamentar la materia de tales Acuerdos.

La Corte reconoce que el Estatuto tiene un rango jurídico superior a los reglamentos que pudieran expedir otros órganos de la Universidad en materias normadas ya por el propio Estatuto, tal como lo es, por ejemplo, la materia relativa a la estabilidad y permanencia de los Profesores Regulares de Tiempo completo. Como ilustración del rango especial que guarda el Estatuto Universitario, véase que la propia Constitución Política de 1972 deja al dicho Estatuto (no a la Ley) el establecimiento de las limitaciones a la libertad de cátedra (artículo 101).

Las disposiciones del Estatuto acusadas como violadas son las siguientes:

"Artículo 109: Cuando se conceda condición de Profesor de Tiempo Completo a un Profesor regular, ésta tendrá vigencia permanente, en tanto el Profesor cumpla adecuadamente con las obligaciones establecidas en el Artículo 110."

"Artículo 110: Son obligaciones del Profesor de Tiempo Completo:

a) Cumplir con el número de horas semanales de dedicación a labores universitarias, indicado en el Artículo 107 de este Estatuto;

b) Presentar al Decano de la Facultad, al inicio de cada año lectivo, un plan de las labores que se propone realizar en la docencia, investigación, extensión y actividades administrativas el cual deberá ser aprobado por la unidad académica correspondiente;

c) No ejercer funciones en otra entidad. Sólo podrá dar clases o asesoría en otras instituciones con la autorización del Rector a solicitud del interesado y previa recomendación del Decano respectivo;

ch) Rendir un informe anual de la labor realizada, al final de cada año académico. El incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones establecidas en este artículo, dará lugar a que el Rector cancele la condición de Tiempo Completo, previo informe del Decano de la Facultad respectiva."

"Artículo 115: En complemento de los derechos fundamentales que la Ley Orgánica de la Universidad señala al profesor universitario, el presente Estatuto le reconoce los siguientes:

a).....

- 177
- b) Disfrutar de la estabilidad consagrada para las correspondiente categorías académicas, de adecuada remuneración de acuerdo a su responsabilidad y dedicación y de apropiadas medidas de bienestar y seguridad sociales;
- c)....."

El abogado de los demandantes, explica la violación alegada así:

"El acto impugnado transgrede en forma directa por omisión las disposiciones transcritas.

En efecto, el artículo 109 determina que el docente Universitario conservará su condición de Profesor de Tiempo Completo en tanto su desempeño se ajuste al cumplimiento adecuado de las obligaciones que le impone el Estatuto.

No hay constancia de que los recurrentes hayan incumplido alguno de sus deberes que les señala la norma estatutaria mencionada, hecho que de haberse producido, podría explicar, al menos, el despojo previsto en su parte final; lo cual, en el caso de mis patrocinados no ha ocurrido.

Por consiguiente, al ignorar el Acuerdo recurrido la protección que la legislación universitaria garantiza a su cuerpo docente, incurre en la violación directa por omisión del artículo 109 en concordancia con el artículo 110 que se denuncia.

Con referencia al artículo 115, que en su literal (b), como se desprende de su texto entre los derechos complementarios que se les reconoce a los profesores universitarios prohija el de la estabilidad que corresponde a sus categorías académicas, tanto para asegurarles la permanencia en sus cargos como la de la percepción completa de la asignación monetaria que corresponde a su clasificación en el Escalafón Universitario; ha sido quebrantado por el Consejo Administrativo con la aprobación del Acuerdo No. 4-88 demandado, al desconocer por completo las prerrogativas consagradas en la norma aludida, produciéndose así la violación directa por omisión del literal (b) del artículo 115 del Estatuto de la Universidad señalada"

Los profesores demandantes citan como violado, también, el Artículo Cuarto (4to.) del Decreto de Gabinete No. 17 de 1969 precisamente, el mismo que el demandado emplea para fundamentar su posición. Su texto ha sido transcrito más arriba, en esta sentencia. El concepto de la violación es explicado por el abogado de los demandantes así:

"Utilizar, como ha hecho el Consejo Administrativo el citado Artículo 4to para desconocer a los profesores jubilados, pensionados o supernumerarios la estabilidad de sus cargos, muy distintos a los que desempeñaban al ocurrir su cese de labores en el puesto del cual se jubilaron, pensionaron o se les declaró supernumerarios, los derechos que les garantiza la Ley y el Estatuto Universitario en sus nuevas posiciones, además de constituir una clara desviación de poder, por cuanto al establecer condiciones y limitaciones a los profesores afectados con las medidas adoptadas restringiéndoles en esta forma el ejercicio eficaz del derecho a trabajar en la Universidad, involucra una violación directa por indebida aplicación al artículo señalado al conferirle un alcance que no se compadece con su letra ni con su espíritu, circunstancia que agrava al ignorarse el fallo, de 5 de septiembre de 1984, proferido por la Corte Suprema de Justicia mediante el cual reitera la doctrina sentada en su Sentencia, de 16 de febrero del mismo año....."

El abogado de los demandantes acusa a los actos impugnados de haber violado el Artículo 5to. del Decreto de Gabinete No.17 de 1969, cuyo texto quedó luego reformado por el Artículo primero del Decreto de Gabinete No.320 de 15 de octubre de 1970. Sin embargo, la Corte cesa en el análisis de esta impugnación por cuanto el Decreto de Gabinete No.334 (de 21 de octubre de 1970) -promulgado en la Gaceta Oficial No.16720 del 27 de octubre de 1970- dejó sin efecto el Artículo 5to. acusado.

Finalmente, los demandados sostienen que los actos impugnados violan el Parágrafo del Artículo 168 de la Ley 28 de 1986. Y así explican su posición.

179

"El texto del párrafo del artículo 168 de la Ley 28, de 31 de diciembre de 1986, publicada en la Gaceta Oficial No.20.711, de esa fecha, que ha sido quebrantada en forma directa por omisión, es el siguiente:

Artículo 168: Ningún jubilado por leyes especiales podrá obtener otra remuneración del Estado. El jubilado que se encuentre en esas condiciones y trabaje en el Sector Público, tendrá que optar entre la remuneración producto de la jubilación o el salario que recibe en concepto del trabajo que realiza.

Parágrafo: Se exceptúan de esta disposición a los profesores que laboran en las Universidades Estatales y a los funcionarios que ocupan cargos de elección popular.

Del contenido del párrafo reproducido se colige, que la prohibición establecida en la primera parte del artículo copiado no alcanza al personal docente de las Universidades Oficiales. Por consiguiente, al extender el Consejo Administrativo las medidas aprobadas mediante el Acuerdo No. 4-88 recurrido a los profesores jubilados, pensionados y supernumerarios a pesar de la exclusión a que se ha hecho referencia, se produce la violación directa por falta de aplicación denunciada."

El Artículo 168, impugnado, correspondió a la Ley 28 de 31 de diciembre de 1986, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la presente vigencia fiscal de 1987". Siendo ello así, la Corte considera que la impugnación de actos administrativos que entraron a la vida jurídica en 1988, resulta en un anacronismo que cierra las puertas a la pretendida aplicación en 1988 de normas presupuestarias cuyo ciclo de vigencia había precluido al finalizar el año de 1987. Por esa razón, la Corte descarta esta violación que los actores le endilgan a los acuerdos impugnados. Sin embargo, no resultaría del todo impertinente adentrarse en una brevísimas referencia a lo que había dispuesto sobre el mismo tema una ley presupuestaria anterior y otra posterior a la Ley 28 de 1986, ya que ello pudiera dar alguna luz sobre el desarrollo de las políticas públicas emergentes del Órgano Legislativo, en este campo.

El Artículo 162 de la Ley No.23 (de 30 de diciembre de 1985) "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1986", contaba con un inciso único idéntico al primer inciso del Artículo 168 citado por los demandantes como violado; o sea, no contaba con el Parágrafo que exceptuaba a ciertos servidores públicos de la exigencia de que el jubilado "tendrá que optar entre la remuneración producto de la jubilación o el salario que reciba en concepto del trabajo que realiza".

El Artículo 168 vino en su Parágrafo a exceptuar de esta disposición a los profesores que laboran en las Universidades Estatales y a los funcionarios que ocupan cargos de elección popular. Con lo que, pareciera, el Estado vino a moderar un tanto el impacto de la prohibición a los jubilados de trabajar en el sector público, al menos con respecto a las categorías de servidores públicos señalados en el Parágrafo del Artículo 168.

Esta tendencia moderadora pareció dibujarse mejor cuando la Ley 32 (de 28 de diciembre de 1990), por la que se aprobó el Presupuesto para la vigencia fiscal de 1991, omitió del todo establecer disposición alguna en el sentido de que el servidor público jubilado no podrá recibir al mismo tiempo su remuneración como tal y el salario que reciba en concepto del trabajo que realiza.

La Corte no ha encontrado en los registros de la Gaceta Oficial promulgación de leyes presupuestarias para los años 1988, 1989 y 1990.

La Corte pasa ahora a examinar la posición de la demandada expuesta básicamente en el Informe Explicativo de Conducta presentado por el Señor Rector de la Universidad de Panamá (que corre fojas 18 a 22 del expediente repuesto) y la contestación de la demanda presentada por el entonces Procurador de la Administración, Suplente (cfr. fojas 23 a 37).

En cuanto al Informe Explicativo de Conducta, se ha transcrito ya más arriba en esta sentencia que la entidad que dictó los Acuerdos impugnados entendió que el artículo 4to de la Ley 42 de 1969 impedía que los profesores demandantes "continuarán en la posición que estén ocupando" y que debían "acogerse a la jubilación o a la pensión".... lo que "implica, pues, la separación del cargo...."

Por otra parte, el Informe sostiene que los Acuerdos no violan el derecho constitucional al trabajo de los demandantes, reconocido en la sentencia dictada por la Corte el 5 de diciembre de 1984 (citada casi al comienzo de esta sentencia) porque "como ellos están en capacidad de seguir rindiendo valiosos servicios, de manera que el Acuerdo No.4-88 se preocupa de darles oportunidad de hacerlo, de acuerdo con las necesidades académicas debidamente comprobadas, aunque, como cuestión de buen gobierno universitario estima que por razones objetivas, dichos servicios serán hasta por un máximo de doce (12) horas semanales."

Y concluye el Informe sosteniendo lo que dispone el Artículo 4to. del Decreto de Gabinete No.17 de 1969 - citado como fundamento de los acuerdos impugnados "el retiro obligatorio de la posición que desempeñan los servidores públicos que se jubilen, dejando a las autoridades en condición de regular las condiciones en que puedan prestar sus servicios futuros."

La Corte no le reconoce mérito a las explicaciones dadas por el señor Rector en su Informe, por las siguientes razones:

a) Como hemos visto antes, el Artículo 4to., por sus efectos, envuelve una norma equivalente a la prohibición de trabajar que el Artículo primero del mismo Decreto de Gabinete No.17 (declarado inconstitucional por esta Corte) imponía a los jubilados, ya que como bien lo interpretó el señor Rec-

tor, el Artículo 4to. dispone "el retiro obligatorio de la posición que desempeñan los servidores públicos que se jubilen"...

b) Retirar unilateralmente a los profesores jubilados, como lo hizo la Universidad, de su posición de Profesores Regulares de Tiempo Completo, y luego contratarlos a tiempo parcial, temporalmente, colocándolos en una situación substancialmente distinta a la que mantenían al amparo de la Ley 11 y del Estatuto Universitario, no se compadece con el derecho al trabajo que buscó proteger esta Corte con la Sentencia de 5 de septiembre de 1984.

c) No es correcto jurídicamente sostener -como lo hace equivocadamente el Informe del señor Rector- que bajo el Artículo 4to las autoridades universitarias, han quedado "en condición de regular las condiciones en que puedan [los jubilados, pensionados y supernumerarios] prestar servicios futuros." Esa conclusión no se deriva del Artículo 4to., como es fácil apreciar.

(d) El Informe del señor Rector incurre en una falta de lógica jurídica al sostener, por un lado, que los acuerdos impugnados no hacen otra cosa que el ajustarse al Artículo Cuarto (4to.) tantas veces mencionado (ésto es, a exigirles a los profesores su retiro forzoso), y, por otro lado, proceder a contratarlos entonces para ejercer posiciones de otra categoría en el engranaje docente de la Universidad. Ello resultó no en un retiro forzoso del servicio público sino en un cambio forzoso de categoría en detrimento del derecho a la estabilidad que ampara a los profesores demandantes.

e) La Ley 11, Orgánica de la Universidad, que vino a regular con carácter especial y posterior en el tiempo el status de los docentes universitarios, no contempla como una

de las causales para la terminación de sus servicios el hecho de que éstos ganen el derecho a ser jubilados o pensionados por la Caja de Seguro Social o a ser declarados supernumerarios por el Ministerio de Educación. Si la vigencia del Artículo 4to. no hubiese venido a menos por efectos de la doctrina constitucional de la Corte Suprema de Justicia -como se ha explicado antes esta razón habría valido suficientemente para persuadir al Consejo Administrativo de dictar los Acuerdos No.4-88 y 5-88 en colisión frontal con derechos tan fundamentales y claro para el profesor universitario y tan importantes para el funcionamiento eficiente de la Universidad como lo son los derechos a una carrera docente basada en méritos.

Otro aspecto que debe considerarse es si el Consejo Administrativo tenía o no autoridad suficiente para dictar un reglamento de carácter general, como lo entraña el Acuerdo No.4-88. Como se ha visto antes en esta sentencia, al Consejo General Universitario le corresponde "dictar los reglamentos generales de la Universidad" (Art. 6 de la Ley 11) que "son los que conciernen a toda la Institución" (art. 12 del Estatuto). Por otra parte, el Estatuto regula en forma detallada toda la materia relativa a Grupos y Categorías Docentes y a Deberes, Derechos y Funciones (estabilidad, permanencia, etc.). Todo esto lleva a la Corte a concluir que la materia del Acuerdo No.4-88 no le pertenece regularla al Consejo Administrativo sino a otros órganos superiores en la escala política y administrativa del Estado panameño.

En cuanto a la competencia del Consejo Administrativo para dictar el Acuerdo No.4-88, el señor Procurador de la Administración, Suplente, se limitó a sostener lo siguiente, en la contestación de la demanda:

"En primer lugar debemos señalar que la actuación jurídica de las autoridades universitarias se ciñó a Derecho y por ende no se violó ningún precepto jurídico. El acto impugnado como ilegal fue dictado por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, que es la autoridad superior universitaria en asuntos administrativos, económicos, financieros y patrimoniales de nuestra primera Casa de Estudios Superiores.

Pues bien, como el Consejo Administrativo, tiene entre sus atribuciones la de establecer las directrices y las medidas necesarias para el buen funcionamiento administrativo y económico de la Universidad de Panamá (art.15, numeral 1 de la Ley 11 de 1981), procedió a dictar el Acuerdo No.4-88, de 9 de junio de 1988, el cual fue ratificado por el Acuerdo No. 5-88, del mismo mes." (cfr.fojas 27 y 28)

No coincide la Corte con la interpretación aislada y literal que expone el Señor Procurador de la Administración, Suplente, de la norma general contenida en el numeral 1 del Artículo 15 de la Ley 11, por él citada, ya que de entenderse de esa manera, fuera del contexto de la Ley 11 integralmente enfocada, cabría llegar a la conclusión de que los otros órganos universitarios podrían escasamente justificar su existencia porque el Consejo Administrativo tendría el poder para regular todos los asuntos universitarios. Por otro lado, el

dictar reglamentos generales en un ámbito de substantivo alcance académico y docente (como lo es el Acuerdo No.4-88) no le pertenece -a juicio de la Corte- al Consejo Administrativo, ni en lo formal ni en lo material.

Sostiene el señor Procurador en la contestación de la demanda, lo que el Informe Explicativo de Conducta ya había expresado en el fondo. Así dice el señor Procurador:

"Es más, el proceder de dichas autoridades tuvo como fundamento jurídico lo señalado en el artículo 4 del Decreto de Gabinete No.17 de 1969, el cual propugna entre otras cosas el de que todo servidor público que empiece a gozar de jubilación, pensión de vejez o de supernumerario, debe separarse al cargo que ostente".

Cabe a este punto reiterar lo que ya la Corte dijo en párrafos anteriores de esta Sentencia: la administración ha reconocido que lo que el Artículo 4to. significa ultimadamente es que los jubilados "deben separarse" de su cargo; éstos es, que no pueden trabajar por cuenta de tercero, por el solo hecho de haberse jubilado, prohibición que la doctrina de la Corte panameña declaró violatoria de la Constitución Nacional.

La Corte desecha categóricamente las otras aseveraciones del señor Procurador, expuestas en el sentido de que el Acuerdo No.4-88 no infringe el artículo 44 de la Ley 11 de 1981, ya que -dice- tal Acuerdo "no está desconociendo el es- calafón ni mucho menos ha procedido a destituir a los mandados..."; y que "a los demandantes no se les ha afectado su estabilidad". La Corte desecha estas afirmaciones porque le resulta evidente que sí ha habido destitución de los mandados en lo que respecta a sus posiciones amparadas por el escalafón universitario. Lo que se hiciera después, esto es, contratarlos por un período definido con otro salario y horario, no significa en forma alguna que no los hayan destituido

de aquellas posiciones. Sí se les ha destituido en forma extraña a las causas y procedimientos legales, desconociéndoseles así su estabilidad y sus derechos anejos a las mismas.

La Corte pasa a determinar si los recurrentes -tal como ellos lo solicitan- tienen derecho a que se le reintegre las sumas deducidas a sus sueldos por razón de la ejecución de las medidas aprobadas por el Acuerdo No. 4-88, desde el momento en que éstas se hicieron efectivas hasta la fecha en que sean restituidos en sus cargos de profesores titulares de tiempo completo con los incrementos salariales que se les ha reconocido".

La Constitución Nacional, en su artículo 297 establece que "los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la Ley..."

La Corte constata que, en este caso particular, la Ley 11 de 8 de julio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, establece los principios básicos y los desarrollos fundamentales de la administración del personal docente de la Universidad con base en el sistema de mérito, incluidos los deberes y derechos de los servidores públicos que trabajan en la Universidad. El artículo 4 de la Ley 11 desarrolla en este campo el principio de la autonomía de la Universidad de Panamá, en el sentido de que ésta es autónoma y que "designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente Ley, su Estatuto y reglamentos". Un examen de la Ley 11 revela que ésta no se limita a establecer una simple declaración programática acerca de la estabilidad del profesor universitario; así, vemos que el artículo 44 dispone que "los profesores e investigadores nombrados mediante concurso

formal u oposición estarán sujetos a un escalafón que mejore los ascensos de categoría y los incrementos en los sueldos, y no podrán ser removidos sino mediante la instrucción de un expediente con las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto universitario". El artículo 46 establece que "obtenida la permanencia", los servicios de los profesores "deberán ser evaluados periódicamente, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezcan el Estatuto y el correspondiente Reglamento para la regulación de la carrera docente". ;

El artículo 48 de la Ley 11, además, consagra como derecho de los profesores el "Disfrute de una remuneración justa..." (ordinal 3); la "Estabilidad en su cargo, en cuanto cumpla los requisitos y condiciones con la Ley, el Estatuto y los reglamentos señalados por el mismo...."(ordinal 4); y "Derecho a viático, pensiones, jubilaciones y demás prestaciones (subrayado de la Corte) de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentos vigentes" (ordinal 9). La propia Ley 11 establece, además, que "La Universidad de Panamá desarrollará la presente Ley Orgánica por medio del Estatuto, los reglamentos y otras disposiciones que adopte conforme al texto" (artículo 77).

Recuérdese que al momento de la expedición de la Ley 11, el 8 de junio de 1981, existía ya el llamado Estatuto Universitario, el cual venía rigiendo a partir de su sanción el 16 de junio de 1970. Este mismo Estatuto había sido ya reconocido de alguna manera por el artículo 101 de la Constitución Política de 1972, como se ha mencionado ya anteriormente en esta Sentencia.

Por su parte, el artículo 84 de la Ley 11 convalida en forma expresa el Estatuto existente, así: "Las disposi-

ciones del Estatuto Universitario seguirán rigiendo en todos los casos en que no sean contrarias a la presente Ley, hasta que el Consejo General Universitario apruebe el nuevo Estatuto..." Ya se observó más arriba en esta Sentencia que nunca llegó a aprobarse " un nuevo Estatuto", de tal modo que toda referencia que se haga al Estatuto Universitario tiene que ver con el Estatuto sancionado el 16 de junio de 1970 y sus reformas.

Así tenemos, pues, que la Ley Orgánica está desarrollada por medio del Estatuto, lo que le parece a la Corte inobjetable. Veamos ahora, de qué manera lo hace en lo tocante a la administración del personal docente universitario.

En el Capítulo V (artículos que corren del 102 al 165) el Estatuto reglamenta los Grupos y Categorías Docentes, los Deberes, Derechos y Funciones, los Concursos, la Evaluación de Títulos y de otros Estudios para Concursos, Ascensos y Reclasificaciones Docentes, el Ascenso de Categoría, y las Vacaciones, Licencias Sabáticas, Becas y Jubilaciones. Al mismo aparece como un anexo el Cuadro de Evaluación. Todo lo anterior configura un verdadero sistema de méritos.

Conviene citar, a este punto, el artículo 115 del Estatuto, el cual, en concordancia con el artículo 48 de la Ley 11, reconoce como un derecho fundamental del profesor universitario el "Disfrutar de la estabilidad consagrada para las correspondientes categorías académicas, de adecuada remuneración de acuerdo a su responsabilidad y dedicación y de apropiadas medidas de bienestar y seguridad sociales...." (literal b).

El artículo 120 del Estatuto establece que "Los profesores solamente podrán ser removidos por mala conducta,

incompetencia o incumplimiento de los deberes, funciones y requisitos que establecen la Ley Orgánica de la Universidad, el presente Estatuto y los reglamentos universitarios".

La Corte llega a la conclusión de que en lo tocante al profesor de la Universidad de Panamá la estabilidad no está consagrada como una mera declaración programática, sino que la misma se encuentra establecida, regulada y reglamentada de manera integral, de modo que tal derecho no puede ser arbitrariamente ignorado ni tampoco reducido.

El derecho a la estabilidad no comprende únicamente el derecho a ser restituido a su cargo para su pleno desempeño, sino también todas las prerrogativas inherentes a la estabilidad como lo son también el derecho a los ascensos de conformidad con el escalafón (artículo 43 y 44 de la Ley 11) y el derecho al sueldo establecido por la escala de salarios oficial de la Universidad de Panamá (ver Escala Salarial Docente de la Universidad de Panamá, a foja 143 del expediente).

Toda esta estructura legal y reglamentaria viene a integrarse en lo que se podría llamar una verdadera o propia estabilidad, cuya naturaleza equivale virtualmente al derecho a la inamovilidad, garantizada al profesor universitario que ha ganado su cargo mediante un concurso. Inamovilidad que solamente puede ceder en presencia de mala conducta, incompetencia o incumplimiento de los deberes, funciones y requisitos que establecen la Ley Orgánica de la Universidad, el Estatuto y los reglamentos universitarios. Ella es cosa distinta, por ejemplo, a la estabilidad relativa de que goza el empleado privado al amparo del Código de Trabajo, al dar éste margen a cierta facultad discrecional de parte del Juez para sancionar el despido mediante el pago de una indemnización a

cargo del empleador, en favor del empleado. En el sistema de estabilidad propia o verdadera creado por la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá no puede darse ninguna indemnización sustitutiva al derecho a ser restituído en presencia de una remoción arbitraria, con el sueldo completo establecido conforme a la escala salarial.

Y una plena restitución de los derechos subjetivos del profesor permanente no puede darse únicamente en el caso de la estabilidad de los profesores universitarios con la restitución de éstos a sus funciones establecidas de conformidad con la carrera sin que también debe restaurarse el derecho a recibir el sueldo completo de conformidad con la escala salarial universitaria que le corresponde. Y es que el derecho a recibir el sueldo completo es un derecho inherente a la estabilidad; de otra manera el derecho a la estabilidad devendría en una estabilidad reducida o ilusoria, fácilmente burlable por el administrador arbitrario. Ya se hizo referencia a que el artículo 48 de la Ley Orgánica consagra como un derecho de los profesores "el disfrute de una remuneración justa...". Y una remuneración justa no puede ser sino aquella que ha sido establecida sobre la base de un integral sistema de mérito tal como lo ha establecido la Ley Orgánica y el Estatuto de la Universidad de Panamá en uso de sus funciones autónómicas.

Consta en el expediente de este caso que los recurrentes han continuado dedicándose a las labores universitarias con un mínimo de 12 horas de dedicación a la docencia. No es el caso aquí en que el servidor público haya dejado de desempeñar sus labores; todo lo contrario. En este sentido véanse las siguientes pruebas que constan en el expediente: tercer párrafo, página 3, del Informe del señor Rec-

tor (foja 30); contratos de trabajo y cheques pagados a los profesores por concepto de éstos (a partir de la foja 100). No consta en el expediente nada que contraría lo que fluye claramente del expediente: los recurrentes han estado cumpliendo con el mínimo de 12 horas de dedicación a la docencia y no pagárselo a los recurrentes conforme a la Escala Salarial Docente constituiría un despojo arbitrario.

En concepto de la Corte, procede restaurar a los recurrentes en su derecho a recibir el diferencial que resulte entre el sueldo que tienen derecho a recibir como profesores permanentes conforme a la Escala Salarial Docente y la cantidad de remuneración recibida por ellos con base al respectivo contrato.

Hechas todas las consideraciones anteriores, cabe llegar a conclusiones, y resumir la posición de la Corte frente a esta controversia. Y se hace así:

1. Las disposiciones de los Acuerdos No.4-88 y 4-89 contradicen las normas que sobre derecho a la estabilidad de sus cargos proveen la carrera docente establecida por la Ley No.11 de 1981 y el Estatuto Universitario a favor de los profesores demandantes.

2. Los profesores demandantes han sido destituidos de sus cargos como Profesores Regulares de Tiempo Completo, en contradicción con la ley 11 de 1981 y el Estatuto Universitario.

3. El administrador explica su conducta sosteniendo que el Artículo 4to. del Decreto de Gabinete No.17 de 1969 legitima los Acuerdos No.4-88 y 4-89 dictados por el Consejo Administrativo por cuanto tal Artículo 4to. conmina a la Universidad a "ajustar su conducta" a éste y, en consecuencia, a disponer su "retiro obligatorio".

4. En concepto de la Corte, como ya se ha explicado en secciones anteriores de esta sentencia, el Artículo 4to. no es aplicable en vista de que el principio que envuelve viola la doctrina constitucional panameña en razón de lo dispuesto en el Artículo 12 del Código Civil. Debe quedar claro que la Corte Suprema es la única institución con competencia para no aplicar una norma jurídica contraria a uno de los elementos integrantes del bloque de constitucionalidad.

5. En concepto de la Corte, el Consejo Administrativo no tiene la atribución legal para dictar un reglamento general de la naturaleza y alcance del Acuerdo No.4-88 por cuanto la materia de que trata pertenece al ámbito legal y de los poderes del Consejo General Universitario.

6. Los Acuerdos 4-88 y 5-88 son ilegales por cuanto violan los artículos 44 y 48 (numeral 4to.) de la Ley 11 de 1981, y los Artículos 109, 110 y 115 del Estatuto Universitario; en razón de lo cual procede declararlos nulos y restaurar el derecho particular violado.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, formula las siguientes declaraciones:

PRIMERA: Es ilegal, y por tanto carece de validez, el Acuerdo No.4-88, de 9 de junio de 1988, dictado por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, mediante el cual se dispone:

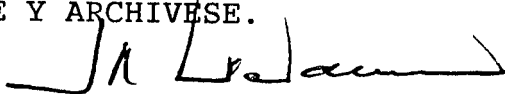
"Los profesores, asistentes e investigadores que estén jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios en la Universidad, solamente podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que les corresponde, a tiempo parcial, hasta por un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de las unidades académicas debidamente comprobadas"; y, en consecuencia, lo es también el

Acuerdo No.5-88, confirmatorio de aquél.

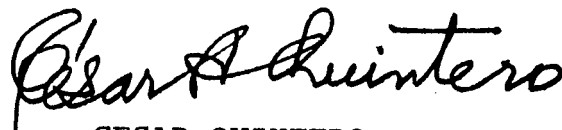
SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior, la Universidad de Panamá está obligada a restablecer a los demandantes SUSANA R. DE TORRIJOS, LAURA ARANGO, JOAQUINA P. DE PADILLA, CARLOS GARCIA, CARNIOLA GARCES, LUISA N. DE SANTOS, ELIA DE BIM, ELEUSIPIO HERRERA y ALEJANDRO HERNANDEZ, en sus respectivas categorías académicas de profesores titulares a tiempo completo, obtenidas mediante ascensos autorizados por el Consejo Académico.

TERCERA: Que los profesores SUSANA R. DE TORRIJOS, LAURA ARANGO, JOAQUINA P. DE PADILLA, CARLOS GARCIA, CARNIOLA GARCES, LUISA N. DE SANTOS, ELIA DE BIM, ELEUSIPIO HERRERA y ALEJANDRO HERNANDEZ, tienen derecho a que se les reintegre las sumas deducidas a su sueldo por razón de la ejecución de las medidas aprobadas por el Acuerdo No.4-88, desde el momento en que éstas se hicieron efectivas hasta la fecha en que sean restituidos en sus cargos de profesores titulares de tiempo completo con los incrementos salariales que se les ha reconocido, como compensación por el tiempo que haya sido efectivamente trabajado; a cuyo pago se condena a la Universidad de Panamá.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVESE.


JUAN A. TEJADA MORA


ARTURO HOYOS


CESAR QUINTERO


JANINA SMALL,
SECRETARIA

Se entregó hoy 15 de Octubre c.
mil novecientos 91 a las veinte de la
mañana a Buenos Aires