



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de enero de 2025  
Nota C-010-25

Profesor

**Víctor Luna Barahona**

Rector de la Universidad Marítima  
Internacional de Panamá (UMIP)  
Ciudad.

Ref.: **Contratación de servicios profesionales legales para la representación de servidores públicos denunciados o demandados a título personal.**

Señor Rector:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a la nota UMIP-R-004-2025 de 7 de enero de 2025, mediante el cual eleva consulta a este Despacho en los siguientes términos:

*"... me permito consultar si, en los casos en que servidores públicos de esta casa de estudios superiores, como: rector, vicerrectores o miembros del Comité Electoral Universitario; quienes, por el ejercicio de sus cargos y funciones, sean denunciados, querellados o incoados en procesos administrativos, penales o judiciales, ¿puede la UMIP asumir la contratación de los servicios profesionales legales para representarles durante los procesos que se ejecutan en su contra?"*

Esta Procuraduría, respecto al tema objeto de su consulta, considera que la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) no está facultada para asumir la contratación de servicios profesionales legales, para la representación de los servidores públicos pertenecientes a dicha casa de estudios superiores, así ostenten estos, los cargos de Rector, vicerrectores, miembros del Comité Electoral Universitario u otros, que a título personal resulten denunciados, querellados o incoados en procesos administrativos, penales o judiciales, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 3 del artículo 64 y el artículo 67 del Código Civil y los artículos 1 y 64 de la Ley No.81 de 2012.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

**I. Del principio de legalidad.**

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá,

concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

**“Artículo 18.** *Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

**“Artículo 34.** *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

Conforme este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

En ese sentido, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió lo siguiente:

*“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.”*

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

---

<sup>1</sup> *“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”.* Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

## II. Del Código Civil.

El Código Civil<sup>2</sup> patrio, en su artículo 38, señala que las personas son naturales o jurídicas. Distinguiendo como *persona natural* a todo individuo de la especie humana, y como *persona jurídica* a la entidad moral, o ficticia, de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por personas naturales, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones.

De las personas naturales, ha de recordarse que todos los individuos de la especie humana, gozan de capacidad civil<sup>3</sup>, que inicia con el nacimiento y extingue con la muerte, al tenor de los artículos 41 y 45 del Código Civil. Aunado a ello, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup> establece, en sus artículos 2 y 6, que "*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna...*" y "*Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*", respectivamente. En otras palabras, salvo las restricciones que puedan regir a menores de edad y a personas con especiales condiciones, toda persona natural es sujeto de derechos y obligaciones.

En torno a las personas jurídicas, del ordinal 3 del artículo 64 y artículo 67 *ibídem*, deriva la capacidad civil de las corporaciones<sup>5</sup> de derecho público<sup>6</sup>, la cual queda regulada por la ley de su creación o reconocimiento.

Los artículos 71 y 74 del mismo compendio, indican que las personas jurídicas pueden ejercer acciones civiles y criminales, conforme las leyes y reglas de su constitución, y que serán representadas judicial o extrajudicialmente por las personas naturales que determinen las leyes, estatutos, reglamentos u otros instrumentos pertinentes. Lo anterior permite colegir con meridiana claridad, que las personas naturales y jurídicas se constituyen como sujetos de derecho con capacidad civil propia e independiente. Si bien las personas jurídicas están representadas por personas naturales, ello no atestigua la amalgamación de sus distintas calidades.

## III. Del Código de Comercio.

A efectos orientativos, incluso si reviste una naturaleza mercantil, se acude al artículo 251 del Código de Comercio, del siguiente tenor:

**"Artículo 251.** *La sociedad mercantil constituida con arreglo a las disposiciones de este Código, tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la de los socios para todos sus actos y contratos.*

*La ley no reconocerá la existencia de las sociedades que no estuvieren constituidas de acuerdo con los trámites y formalidades prescritos por ella; sin embargo, la*

---

<sup>2</sup> Ley No.2 de 22 de agosto de 1916, "Por la cual se aprueban los Códigos Penal, de Comercio, de Minas, Fiscal, Civil y Judicial, elaborados por la Comisión Codificadora". Publicada en las Gacetas Oficiales No.2404 de 22 de agosto de 1916 y No.2418 de 7 de septiembre de 1916.

<sup>3</sup> "**Capacidad Civil.** *La aptitud general para ser sujeto de derechos y obligaciones en la esfera del Derecho Privado; y, más comúnmente, en el ámbito tradicional del Derecho Civil, en las relaciones jurídicas familiares, reales, contractuales, obligatorias y sucesorias*". CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1993. 11ma edición. Editorial Heliasta S.R.L. pp.47.

<sup>4</sup> <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>5</sup> "**Corporación.** *Cuerpo, comunidad, generalmente de interés público y, a veces, reconocida por la autoridad*". CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp. 226.

<sup>6</sup> De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, *corporación de derecho público, o corporación pública*, es: "*Corporación que establece la ley para encomendarle funciones públicas*". <https://dle.rae.es/corporaci%C3%B3n>

*nulidad del contrato de sociedad o la disolución de ésta no perjudicarán las acciones que correspondan a terceros de buena fe contra todos y cada uno de los asociados por razón de los negocios ejecutados por la compañía." (Lo resaltado es del Despacho)*

Se observa así que el artículo *ut supra*, en concordancia con la diferenciación realizada en el Código Civil, destaca que las sociedades mercantiles tienen distinta personalidad jurídica que sus socios. En tanto que la Ley de Sociedades Anónimas<sup>7</sup>, artículo 39, aclara que el patrimonio de la sociedad anónima es distinto del patrimonio de los accionistas, directores y dignatarios, por lo que estos no serán responsables con respecto a las obligaciones de la compañía.

Respecto a la materia, en Sentencia de 17 de agosto de 2007, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, desarrolla:

*"... es dable señalar que **las personas naturales podrán constituirse como accionistas de las personas jurídicas** y que al serlo, se hacen partícipes de los dividendos que se generen; **mas, no los convierte en dueño de las personas jurídicas**, pues se debe dejar claro que **nuestra legislación vigente distingue las personas jurídicas de los accionistas y reconoce la separación de sus capacidades legales para adquirir derechos y contraer obligaciones de manera individual e independiente.***

...

*Esta misma Sala de la Corte Suprema de Justicia, conformada por estos mismos Magistrados; así lo reconoció, cuando en sentencia de 9 de febrero de 2007, [...], dijo:*

*"El jurista JUAN PABLO FÁBREGA POLLERI en su obra "Los Derechos de los Accionistas y la Situación de los Minoritarios en las Sociedades Anónimas Panameñas". (Editorial Fábrega, Molino y Mulino Abogados, Panamá, 2005) se refiere a esta misma materia en los siguientes términos:*

*El hecho de ser propietario de las acciones de una sociedad en forma mayoritaria no implica que el o los accionistas, por tener la capacidad de controlar la misma, puedan omitir cumplir la formalidad de celebrar las asambleas de accionistas y decidir por sí mismos los asuntos que son de competencia de aquella como órgano colegiado, o pretender que implícitamente y por derecho propio, en detrimento de los intereses del resto de los accionistas, sin que éstos puedan pronunciarse aun cuando constituyan minoría o no cuenten con capacidad de decisión. Sobre el particular, el Primer Tribunal superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá ha destacado:*

*También debe señalarse que la sociedad mercantil tiene personalidad jurídica propia y distinta de la de los socios para todos sus actos y contratos (véase artículo 251 del Código de Comercio). Sabido es que una de las principales consecuencias de la aplicación del concepto de persona jurídica es el de la **autonomía patrimonial** y separación de **responsabilidad**, principio a la **sociedad como persona jurídica**. Es decir, que el patrimonio de la sociedad es*

---

<sup>7</sup> Ley No.32 de 26 de febrero de 1927, "Sobre Sociedades Anónimas". Publicada en la Gaceta Oficial No.5067 de 16 de marzo de 1927.

separado del patrimonio de sus socios o accionistas..."

De igual forma consistente con los principios antes expuestos, nuestra legislación también diferencia las personas jurídicas de los accionistas respecto de aquélla de la sociedad y reconoce la separación de sus capacidades legales para adquirir derechos y contraer obligaciones en forma individual e independiente. En tal sentido, nuestros tribunales han dejado establecido el siguiente criterio:

Contrario a lo que argumenta la parte recurrente, el hecho de que los esposos DE LUCA fuesen los suscriptores, accionistas, directores y dignatarios de la sociedad anónima demandante, no es por sí solo fundamento legal para tener la titularidad de derechos que corresponden a dicha persona jurídica como propietaria del inmueble.

Nuestra jurisprudencia es abundante, y la sentencia impugnada así lo señaló claramente, al sostener que: "Las personas jurídicas, tienen personería propia, y no son las personas naturales sus dueños, sólo son accionistas y reciben dividendos por ellas". En este sentido el ordinal 6 del artículo 64 del Código Civil, dispone que son personas jurídicas: Las asociaciones civiles o comerciales a la que la Ley le concede personalidad propia independientemente de la de cada uno de sus asociados". (el subrayado es nuestro).

**No es correcto afirmar que una(s) personas(s) natural es dueña de una persona jurídica, ni ello debe confundirse con el hecho de que una(s) persona(s) natural sea la única titular de las acciones de una persona jurídica. Se trata de dos situaciones totalmente distintas".** (Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2002).

De este concepto también se deriva el hecho de que, aun cuando se tenga el control de la sociedad, el o los accionistas mayoritarios no pueden pretender, con el ejercicio de su voto, que la sociedad asuma o contraiga cargas u obligaciones que son propias de tales accionistas y que no han sido adquiridas por la sociedad". (págs. 72-74).

...

Queda claro pues, que la legislación jurídica nacional, la doctrina y la jurisprudencia, dejan claramente señalado que **no debe confundirse una persona natural con una jurídica, aun cuando aquella sea la titular de todas las acciones emitidas**, toda vez que éstas tienen personería jurídica propia y no pueden las personas naturales convertirse en dueñas de aquellas, menos en este proceso en que tal como lo afirmó el apoderado de la parte demandante en el hecho quinto de la demanda, las acciones de estas empresas familiares nunca fueron emitidas. (foja 6)" (Lo resaltado es del Despacho)

Queda así reiterada la separación existente entre una persona jurídica, en esta situación mercantil, con las personas que ejercen como titulares y dignatarios de la misma, por cuanto que cada cual goza de su particular personalidad jurídica y, en consecuencia, en ocasión de esta consulta, de responsabilidad jurídica ante terceros.

#### IV. De la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP).

La Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) fue inicialmente creada por la derogada Ley No.40 de 2005<sup>8</sup>, y en la actualidad se rige por la Ley No.81 de 2012<sup>9</sup>, que en su artículo 1 la declara autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo, y la facultad para organizar sus planes y programas de estudios, investigaciones y servicios, en las disciplinas marítimas y en el desarrollo tecnológico de la comunidad marítima nacional, regional e internacional.

En lo relevante al tema que motiva la presente, el artículo 64 de la Ley No.81 de 2012 señala:

*"Artículo 62. La UMIP podrá contratar los servicios profesionales legales necesarios para **representar sus intereses** en las diversas jurisdicciones en las que se hayan incoado **procesos en su contra** o ante las cuales debe actuar para la protección de estos. El Consejo General Universitario dará la aprobación para tales efectos, previo a la contratación."* (Lo resaltado es del Despacho)

La excerta precedente, exhibe la facultad de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) para contratar servicios profesionales legales dirigidos a representar sus intereses, es decir aquellos que corresponden a la persona jurídica *per se*, dentro de los procesos incoados en contra de esa casa de estudios superiores, sin que se realice referencia alguna a los funcionarios públicos que en ella laboran. Igual ocurre con el Estatuto Orgánico<sup>10</sup>, en el cual tampoco se observa alusión u autorización a tal efecto.

El Manual de Organización y Funciones<sup>11</sup>, por su parte, en su ordinal 7 "*Oficina de Asesoría Legal*" del literal A "*Nivel Asesor*" del Título II "*Organización Administrativa*", estipula:

*"7. Oficina de Asesoría Legal*

*Unidad Administrativa de Quien Depende: Rectoría*

*Objetivo*

*Asesorar, recomendar, tramitar, realizar informes previos, investigaciones y orientar a los Órganos de Gobierno, y a la Rectoría, en aspectos jurídicos para facilitar decisiones enmarcadas en las disposiciones legales vigentes.*

*Funciones*

- *Asesorar en materia legal a los Órganos de Gobierno, Autoridades y demás Unidades Académicas y Administrativas, absolviendo las consultas legales relacionadas a asuntos institucionales.*
- ...
- *Atender las diligencias judiciales y mantener un archivo de los trámites realizados en casos que ventile la institución.*

<sup>8</sup> Ley No.40 de 1 de diciembre de 2005, "Que crea la Universidad Marítima Internacional de Panamá". Gaceta Oficial No.25438 de 5 de diciembre de 2005.

<sup>9</sup> Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012, "Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá". Gaceta Oficial No.27159-A de 8 de noviembre de 2012.

<sup>10</sup> Resolución del Consejo Superior No.002-13 de 25 de julio de 2013, "Por la cual el Consejo Superior ratifica las modificaciones realizadas al Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá para adecuarlo a la Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012". Publicada en la Gaceta Oficial No.27337-A de 19 de septiembre de 2013.

<sup>11</sup> Resolución de Junta Directiva No.003-12 de 10 de septiembre de 2012, "Por la cual la Junta Directiva ratifica el Manual de Organización y Funciones de la Universidad Marítima Internacional de Panamá UMIP, aprobado por Resolución de Consejo Administrativo No.016-12 de 8 de agosto de 2012".

[http://168.77.212.43/noticias/transparencia/ManualProcedimiento/Resolucin\\_N\\_003\\_12\\_Ratifica\\_Manual\\_de\\_Org\\_y\\_Func\\_de\\_la\\_UMIP.pdf](http://168.77.212.43/noticias/transparencia/ManualProcedimiento/Resolucin_N_003_12_Ratifica_Manual_de_Org_y_Func_de_la_UMIP.pdf)

- ...
- *Cualesquiera funciones inherentes a la dirección o que le sean señaladas por la Ley, los Reglamentos y la Rectoría" (Lo resaltado es del Despacho)*

En tal sentido estima este Despacho, que aun cuando la asignación de funciones a los asesores legales sea una atribución discrecional de la Rectoría, según el Manual de Organización y Funciones, dichas funciones deben estar acordes con los objetivos y funciones institucionales, conforme lo previsto en el ordenamiento jurídicos y preservando siempre el interés público.

Por ello, en ausencia de una disposición legal que expresamente autorice a los asesores legales de Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), para representar judicial o extrajudicialmente a otros servidores públicos de esa corporación de estudios superiores, como parte de sus funciones, esta última norma citada, no pudiese entenderse o interpretarse, como fundamento de derecho para impartir instrucciones en ese sentido.

#### **V. Conclusión.**

Luego de este análisis jurídico, este Despacho considera que la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) no está facultada para asumir la contratación de servicios profesionales legales para la representación de los servidores públicos pertenecientes a dicha casa de estudios superiores, así ostenten estos los cargos de rector, vicerrectores, miembros del Comité Electoral Universitario u otros, que a título personal resulten denunciados, querellados o incoados en procesos administrativos, penales o judiciales, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 3 del artículo 64 y el artículo 67 del Código Civil y los artículos 1 y 64 de la Ley No.81 de 2012.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Grettel Villalaz de Allen**  
Procuradora de la Administración

GVdeA/drc  
C-007-25

