



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de abril de 2025

Nota C-081-25

Señor Rector:

Ref.: Legalidad de la Asamblea Nacional, para normar el período para ocupar el cargo del Rector de la Universidad de Panamá, a través de una ley.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota No.R-D-0405-2025 de 18 de marzo de 2025, por cuyo conducto consulta respecto "*...de la legalidad que la Asamblea Nacional a través de una ley norme el tiempo en que un Rector de la Universidad de Panamá pueda ocupar este cargo*".

En atención a la primera interrogante, inicia el análisis solicitado con la revisión de la Carta Magna patria, la cual en su artículo 159 consagra que "*la **función legislativa** es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución*".

Dicha excerta fue analizada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 25 de enero de 2011, en la cual razona en torno a la existencia de una función legislativa con **carácter genérico** –*que consagra la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones estatales consignadas en la Constitución*– y otra con **carácter especial** –*que contempla el ejercicio de la función legislativa en temas específicos, desarrollados en los numerales 1 a 17 del mismo artículo constitucional*–, para concluir que "*los supuestos contenidos en los numerales del artículo 159 (antes artículo 153) de la Constitución Política determinan la **competencia privativa de la Asamblea Nacional en temas especiales**, pero ello no entra en conflicto con la función legislativa genérica que la misma norma autoriza y de la cual deriva la **atribución de la Asamblea para expedir leyes, aun cuando esta función no esté expresamente contemplada dentro de los numerales comentados***".

En respaldo de tal afirmación, acudiendo al registro histórico, se observa que la Universidad de Panamá ha sido reorganizada y regulada mediante leyes de la República, expedidas por el Órgano Legislativo, entre las cuales se identifican los siguientes antecedentes recientes:

Doctor

EDUARDO FLORES CASTRO

Rector de la Universidad de Panamá

Ciudad

Ley No.64...

1. Ley No.64 de 15 de octubre de 2010, "Que modifica un artículo de la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá", aprobada por la Asamblea Nacional, por iniciativa ciudadana¹.
2. Ley No.24 de 14 de julio de 2005, "Orgánica de la Universidad de Panamá", proferida por la Asamblea Nacional, a propuesta del H.D. Rogelio Paredes Robles².
3. Ley No.27 de 17 de noviembre de 1994, "Por la cual se reforman varios artículos de la Ley No.11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá y se crean dos Vicerrectorías", de la Asamblea Legislativa.
4. Ley No.6 de 24 de mayo de 1991, "Por la cual se reforman y derogan artículos de la Ley No.11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones", expedida por la Asamblea Legislativa.
5. Ley No.11 de 8 de junio de 1981, "Por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá", emitida por el Consejo Nacional de Legislación.

Así, atendiendo lo consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, y lo expresado por la Máxima Corporación de Justicia, esta Procuraduría debe indicar que la expedición, modificación y reforma de leyes, es una atribución privativa de la Asamblea Nacional.

Visto lo anterior, el tema en desarrollo conlleva al examen de los artículos 164 y 165 del Texto Fundamental, que organizan la potestad de proponer las leyes nacionales (**iniciativa legislativa**), distinguiendo inicialmente entre leyes **orgánicas** (numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159 constitucional) y **ordinarias** (demás numerales de dicho artículo 159).

Dentro del contexto del presente marco jurídico, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 19 de diciembre de 2019, señaló que las leyes orgánicas abordan derechos fundamentales, estatutos de autonomía, régimen electoral y demás materias contempladas en la Carta Magna, en tanto las leyes ordinarias regulan todo tema no contemplado en las leyes orgánicas.

Seguidamente, el artículo 165 fundamental señala quienes gozan de la iniciativa parlamentaria; en síntesis, las propuestas de **leyes orgánicas** pueden ser presentadas por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado, la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el Tribunal Electoral, mientras que aquellas propuestas de **leyes ordinarias** pueden provenir de cualquier miembro de la Asamblea Nacional, Ministros de Estado y Presidentes de los Concejos Provinciales.

Aunado a ello, como bien señala en su escrito, el artículo 13.3 de la Ley No.24 de 10 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, permite al Consejo General Universitario elaborar

un anteproyecto...

¹ https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/2010/2010/LEY/Administrador%20Legispan_26643-A_2010_10_15_ASAMBLEA%20NACIONAL_64/procedure.pdf

² https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/2000/2005/LEY/Administrador%20Legispan_25344_2005_7_18_ASAMBLEA%20NACIONAL_24/procedure.pdf

un anteproyecto de ley orgánica, que luego aprobado mediante un *referéndum universitario*, puede remitirse a las instancias correspondientes, lo cual bajo ninguna circunstancia puede interpretarse como una restricción o condicionamiento de índole legal (es decir, a través de una ley emitida por la Asamblea Nacional) que se ejerce sobre la atribución y deber de carácter constitucional, conferido a la Asamblea Nacional para efectuar un examen pormenorizado, de los términos y conveniencia de cada elemento contenido en el anteproyecto. Tal como fue apuntado *ut supra*, la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá (Ley No.24 de 2005) nace a raíz de la iniciativa legislativa de un Honorable Diputado, en tanto que su modificación (Ley No.64 de 2010) surge a instancia ciudadana.

Cabe destacar que el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, a saber el Texto Único³ de la Ley No.49 de 1984⁴, además de reiterar la norma constitucional, en su artículo 108 explica que "*Los Diputados o Diputadas ejercen la iniciativa legislativa presentando los anteproyectos de ley orgánica y los proyectos de ley ordinaria que tengan a bien*".

En el artículo 109 del Reglamento Orgánico, indica que los anteproyectos de leyes orgánicas pueden presentarse al Pleno de la Asamblea Nacional, reunido en sesión ordinaria, y deberán remitirse a la respectiva Comisión, para ser analizada por los comisionados, a fin de valorar la conveniencia o no, del anteproyecto y someter a votación su prohijamiento⁵. De resultar acogida la propuesta, se convertiría en un proyecto de ley de la Comisión⁶, el cual deberá cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 166 de la Constitución Política, en lo pertinente a la aprobación, en tres debates, celebrados en días distintos, con su posterior sanción por parte del Excelentísimo Señor Presidente de la República y su promulgación en Gaceta Oficial, para transformarse públicamente, en ley de la República.

No obstante, en caso que la iniciativa no prospere, el aludido Reglamento Orgánico de la Asamblea Nacional indica que aquellos anteproyectos no prohijados, deberán ser presentados nuevamente a consideración (artículo 121 *ibídem*) y contiene la caducidad de los anteproyectos y proyectos pendientes (artículo 122 *ídem*).

Lo expuesto permite colegir, con meridiana claridad, que todo anteproyecto y proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional queda sujeto al trámite establecido en el ordenamiento jurídico patrio, que incluye las deliberaciones⁷, modificaciones y votaciones del Órgano Legislativo.

En un último...

³ Resolución No.116 de 9 de febrero de 2010, "Que aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional". Publicada en la Gaceta Oficial No.26476-D de 24 de febrero de 2010.

⁴ Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa". Publicado en la Gaceta Oficial No.20198 de 5 de diciembre de 1984.

⁵ De conformidad con la Real Academia española, prohijar es "Acoger como propias las opiniones o doctrinas ajenas". <https://dle.rae.es/prohijar>

⁶ Consulta C-248-24 de 12 de noviembre de 2024.

<http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-248-24%20ASAMBLEA%20NACIONAL.pdf>

⁷ De acuerdo a la Real Academia Española, es: "Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos". <https://dle.rae.es/deliberar>

En un último elemento de interés para este desarrollo constitucional y legal, es imprescindible acometer lo concerniente a la **autonomía universitaria**, proclamada por la Carta Magna panameña en torno a los aspectos de personería jurídica, patrimonio propio, derecho a administrarlo, organización de sus estudios, designación y separación de su personal (artículo 103), autonomía económica (artículo 104) y *libertad de cátedra*⁸ (artículo 105).

De la noción exteriorizada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) –Organización Internacional de Instituciones de Educación Superior, constituida en 1949, y avalada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)–, de la cual forman parte⁹ la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) y la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), se extraen los siguientes elementos de la autonomía universitaria, a saber:

1. Libertad de elegir el campo de indagación (autonomía para investigar).
2. Libertad de definir el contenido de las asignaturas (autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente).
3. Libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, realizar nombramientos, remociones y disponer asignaciones (autonomía administrativa).
4. Libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización *a posteriori* por parte de organismos de contraloría competentes, en caso de fondos públicos (autonomía económica).
5. Inviolabilidad de los predios, instalaciones y dependencias universitarias (autonomía territorial).

De lo hasta aquí formulado, se colige con meridiana claridad, que la abordada autonomía universitaria, no es más que la prerrogativa reconocida a las universidades, para que puedan autorregularse sin interferencias externas, con la finalidad de beneficiar las labores investigativas y la formación de los estudiantes.

En lo pertinente a la "autonomía universitaria", la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 30 de diciembre de 2021, estableció que ***"esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución Política o la Ley, y es que, se aprecia del propio mandato constitucional que da vida a la Autonomía Universitaria que la misma se encuentra supeditada precisamente a la Ley, entiéndase por ésta, a las disposiciones con rango constitucional o legal. De lo anterior, queda claro entonces, que si bien, es innegable que la importante Casa de Estudios goza de plena***

autonomía...

⁸ De conformidad con la Real Academia Española es el "*Derecho fundamental de los profesores y una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, así como concreción específica de la libertad de expresión, que supone la posibilidad que tienen los docentes de exponer la materia que deben impartir con arreglo a sus propias convicciones -siempre con cumplimiento de los programas establecidos- y a las competencias de los diversos órganos que tienen atribuida la organización de la docencia...*". <https://dpej.rae.es/lema/libertad-de-c%C3%A1tedra>

⁹ <https://udualc.org/instituciones-de-educacion-superior/>

autonomía en su régimen, otorgado por vía constitucional, no menos cierto es que tal prerrogativa no es absoluta, sino que se encuentra supeditada al cumplimiento de los parámetros establecidos en los instrumentos con rango constitucional o legal".

Así, conforme a la categórica interpretación sostenida por el Máximo Tribunal de Justicia, la autonomía universitaria, comprende un variado rango de garantías, que desencadenan una libertad de autorregularse, siempre que sus actuaciones no contraríen la Carta Política y la Ley¹⁰. En ese mismo hilo lógico jurídico, a nivel constitucional, no resulta comprensible que la autonomía universitaria sirva de fundamento para desconocer una función expresamente brindada a la Asamblea Nacional.

Respecto a la segunda y tercera pregunta, es menester referir que la Ley No.38 de 2000, de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 2 dispone que las actuaciones de este Despacho "*se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*", situación excepcional que se verifica en esta oportunidad.

Es decir, los términos en que ha presentado su solicitud, escapan de las funciones propias e inherentes a esta Entidad (Ley No.38 de 2000), por cuanto que el eventual análisis constitucional de la ley resultante –en caso que el proyecto de ley que motiva la presente sea aprobado en tercer debate, por la Asamblea Nacional y sancionado por el Excelentísimo Señor Presidente de la República– es competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, en atención al numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el literal "a" del numeral 1 del artículo 86 del Código Judicial, por lo que entrar a conocer de los mismos podría implicar que se rebasen los límites impuestos en la ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicando 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.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-073-25

¹⁰ Cfr. artículo 18 del Texto Fundamental, "Principio de Legalidad".