



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de agosto de 2024
Nota C-165-24

Magister

Félix Estrada Kapell

Presidente Asociación de Profesores de la
Universidad Autónoma de Chiriquí
Ciudad

Ref.: Ilegalidad de un contrato de la UNACHI; ilegalidad en la constitución de la Asociación de Interés Público; Delegación de la representación legal en la UNACHI; Pago del XIII.

Señor Estrada:

Por este medio se da respuesta a sus notas APUNACHI 047-2024, APUNACHI 048-2024 y APUNACHI 049-2024, todas fechadas 6 de agosto de 2024, mediante las cuales, hace las siguientes interrogantes:

- APUNACHI 047-2024:

"...consultar su opinión respecto a la ilegalidad o no del contrato efectuado entre la UNACHI y la empresa Agencia de Seguridad Universal, para brindar el servicio de seguridad en las entradas y predios de la universidad, según la documentación adjunta."

- APUNACHI 048-2024:

"...consultar respecto a la posible ilegalidad o no de la constitución de la Asociación de Interés Público (AIP), Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP) y su relación con la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHD, en atención a las siguientes preguntas:

1. *Si la Sra. Etelvina Medianero de Bonagas es la rectora y representante legal de la UNACHI y es la institución que preside y representa legalmente la UNACHI-AIP, como se expresa en la protocolización de la AIP. ¿Es legal que la UNACHI-AIP sea presidida por la Sra. Rosa Moreno Arauz?*
2. *¿La rectora de la UNACHI puede ceder, en otra persona, la representación legal en la UNACHI-AIP?*
3. *Siendo la Sra. Rosa Moreno Araúz presidente de la UNACHI-AIP y vicerrectora administrativa de la UNACHI, representando la máxima autoridad en el campo de fiscalización de las finanzas. ¿Esta situación crearía un conflicto de interés?*
4. *¿Es legal que la UNACHI-AIP cobre el 10% u otro porcentaje, por el servicio de administrar los fondos provenientes del presupuesto de la UNACHI?*
5. *Toda vez que en Estatuto de la UNACHI-AIP indica claramente las fuentes para su financiamiento. ¿Es legal que la UNACHI obligue a los investigadores a utilizar los servicios de administración de la UNACHI-AIP para gestionar los*

fondos otorgados por la propia UNACHI, a los proyectos de investigación, con un costo del 1% u otro porcentaje del monto otorgado al proyecto?

- APUNACHI 049-2024:

"...en su nota C-040-24, del 04 de marzo de 2024, en la página No.5, señala lo siguiente: "Reiteramos pues, que los servidores públicos que tienen un salario superior a quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensual, se les debe pagar en base a su salario real."

Con base en lo anterior, le consulto:

¿Un funcionario de la UNACHI, que es docente y administrativo y que se le aplican todas las deducciones laborales en ambos salarios, tiene el derecho a recibir el pago del décimo tercer mes en ambos salarios?

Esta Procuraduría, en relación con las interrogantes planteadas en la nota APUNACHI 047-2024 y los numerales 1, 4 y 5 de la nota APUNACHI 048-2024, debe advertir que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excepcional que no se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que entrar a conocer respecto del contenido y legalidad de actos administrativos materializados, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

Respecto la segunda interrogante expresada en la nota APUNACHI 048-2024, este Despacho es del criterio que la rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) no es la representante legal de la asociación de interés público UNACHI-AIP y, por tanto, por sí misma no puede ceder en otra persona la representación legal de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP), en virtud de lo dispuesto en la Ley No.39 de 2018 (Asociaciones de Interés Público), y el numeral 13 del Estatuto de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP).

En cuanto a la tercera interrogante de la Nota APUNACHI 048-2024, no le es dable a esta Procuraduría, en acato del artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, emitir un pronunciamiento de fondo; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, escapa del ámbito y esfera jurídico-administrativa, por ser su contenido, un tema de interpretación de normas de orden penal.

En lo que atañe a su última interrogante, formulada en la nota APUNACHI 049-2024, este Despacho estima que a los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, debe pagársele el décimo tercer mes en base al salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974.

Es importante indicar, que las respuestas brindadas a través de la presente consulta, no constituyen 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. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**"

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

"Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.***

..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que

incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ***De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***

... (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

II. De la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP).

La asociación de interés público denominada Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP) fue creada bajo el amparo de la Ley No.39 de 8 de agosto de 2018¹, y reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.265 de 28 de diciembre de 2018².

Su personería jurídica fue reconocida por el Ministerio de Gobierno, para el ejercicio de aquellas actividades comprendidas en el estatuto, vía el Resuelto No.583-PJ-583 de 7 de diciembre de 2023³, y está inscrita en

¹ Ley No.39 de 8 de agosto de 2018, "Que regula la creación de las asociaciones de interés público". Gaceta Oficial No.28588-A de 10 de agosto de 2018.

² Decreto Ejecutivo No.265 de 28 de diciembre de 2018, "Que reglamenta la Ley 39 de 8 de agosto de 2018, Que regula la creación de las asociaciones de interés público". Gaceta Oficial No.28708-B de 6 de febrero de 2019.

³ Cfr. Escritura Pública No.7647 de 28 de diciembre de 2023, "Por la cual se Protocoliza la personería jurídica de: Universidad Autónoma de Chiriquí - AIP (UNACHI-AIP), u otros documentos", de la Notaría Pública Primera del Circuito Notarial de Chiriquí.

la Dirección Nacional del Registro Público de Panamá, al Folio 25055338 (Persona Jurídica), en atención a los artículos 3 y 4 de la Ley No.39 de 2018.

Por otra parte, en el acta constitutiva correspondiente a reunión fechada 22 de mayo de 2019, conforme consta registrada, se dio la aprobación del estatuto de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP) y la elección de los miembros de la Junta Directiva, con sus cargos, así:

Cargo	Miembro	Institución que Representa
Presidente	Rosa Moreno	Universidad Autónoma de Chiriquí
Vicepresidente	Eldis Barnes	Universidad de Panamá
Secretario	Pedro Rojas	Universidad Autónoma de Chiriquí
Tesorero	Gerardo Araúz	Club de Leones de David
Vocal	Virgilio Sousa Valdés	Ministerio de Educación

En el numeral 13 del Estatuto, se designa al Presidente de la Junta Directiva como representante legal, y al Vicepresidente ante su ausencia; por tanto, en la actualidad, la representación legal de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP), recae en la señora Rosa Moreno, de la Universidad Autónoma de Chiriquí⁴.

En tal sentido, la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), en su calidad de ente educativo independiente, que cuenta con representación en la Junta Directiva de la asociación de interés público denominada Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP), goza de la prerrogativa de designar su representante ante este último ente, así como de elegir uno nuevo, para lo cual deberá dar cumplimiento al procedimiento interno a que haya lugar para la elección del reemplazo.

La figura del rector o rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) no es el (la) representante legal de la asociación de interés público UNACHI-AIP y, por tanto, no puede por sí mismo(a) ceder, en otra persona, la representación legal de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP).

III. De las Consultas C-040-24 de 4 de marzo de 2024 y C-091-24 de 16 de mayo de 2024.

Los criterios emitidos en las descritas notas C-040-24 y C-091-24, con motivo de solicitudes formuladas por el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República y por la Universidad de Panamá, respectivamente, mismos que se confirman en este documento, contemplan aspectos relevantes para la presente consulta.

En este sentido, la consulta C-040-24 indica que *"los servidores públicos que tienen un salario superior a Quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales, se les debe pagar en base a su salario real, siempre y cuando la sentencia esté pública en la Gaceta Oficial⁵ y se encuentren previstas las partidas correspondientes en el presupuesto, porque dicha sentencia tiene efectos hacia el futuro ("ex nunc")"*.

⁴ Ley No.26 de 30 de agosto de 1994, "Por la cual se crea la Universidad Autónoma de Chiriquí". Gaceta Oficial No.22612 de 31 de agosto de 1994.

⁵ La Sentencia de 12 de enero de 2024, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, "Por el cual se declara: Que es Inconstitucional el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, "Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los Servidores Públicos", conforme fue modificado por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, y la frase "Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta Quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00)", contenida en el numeral 1 del artículo Primero Lex Cit.", fue publicada en la Gaceta Oficial No.29975-A de 23 de febrero de 2024.

Ahora bien, dado que se ha cumplido con la publicación de la aludida sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se puede manifestar lo siguiente:

- (1) Para el caso de los servidores públicos con salario mensual superior a B/.500.00, el monto a percibir en concepto de décimo tercer mes se calcula en base a su salario real;
- (2) Debe contarse con la asignación presupuestaria para hacer frente a tales desembolsos.

Lo anterior, se ve complementado por la consulta C-091-24, en la cual se expresa que *"el profesor que impartió cursos de Especialización, Maestría y Doctorado, así como cursos de verano, debe pagársele el décimo tercer mes de acuerdo al salario real devengado, incluyendo los salarios que cobró por impartir dichos cursos, al igual que el funcionario administrativo, que impartió algunas horas de clases como profesor en la Universidad de..."*.

Es menester advertir que se mantiene vigente el último párrafo del artículo 1 de la Ley No.52 de 1974, modificada por la Ley No.133 de 2013, cuyo texto explica que "a las personas que laboren en dos o más dependencias del Estado, solo se les pagará la bonificación que esta Ley instituye en aquella que devengue mayor salario".

Visto lo presente, este Despacho estima que a los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, debe pagársele el décimo tercer mes en base al salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974.

Luego de este recorrido jurídico, sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. En relación con las interrogantes exteriorizadas en la nota APUNACHI 047-2024 y los numerales 1, 4 y 5 de la nota APUNACHI 048-2024, debe advertir que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones **"...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales"**, condición excepcional que no se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que entrar a conocer respecto del contenido y legalidad de actos administrativos materializados, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.
2. Respecto a la segunda interrogante expresada en la nota APUNACHI 048-2024, este Despacho es del criterio que la rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) no es la representante legal de la asociación de interés público UNACHI-AIP y, por tanto, por sí misma, no puede ceder, en otra persona, la representación legal de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP), en virtud de lo dispuesto en la Ley No.39 de 2018 (Asociaciones de Interés Público), y el numeral 13 del Estatuto de la Universidad Autónoma de Chiriquí-AIP (UNACHI-AIP).
3. En cuanto la tercera interrogante de la nota APUNACHI 048-2024, no le es dable a esta Procuraduría, en acato del artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, emitir un pronunciamiento de fondo;

toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, escapa del ámbito y esfera jurídico-administrativa, por ser su contenido, un tema de interpretación de normas de orden penal.

4. En lo que atañe a su última interrogante, formulada en la nota APUNACHI 049-2024, estima que a los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, debe pagársele el décimo tercer mes en base al salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974.

De esta manera se reitera que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/drc
C-150-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**