



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de noviembre de 2022
Nota C-207-22

Señor

Aristides Isaac Gómez, PhD.

Director del Instituto de Estudios Nacionales
de la Universidad de Panamá
Ciudad.

Ref.: Aplicabilidad de una Resolución de Gabinete a una entidad autónoma de educación superior, con presupuesto asignado para actuar (Universidad de Panamá).

Señor Director:

Me refiero a su escrito presentado en esta Procuraduría el 17 de noviembre del año en curso, a través del cual eleva una consulta, que es del siguiente tenor:

“...
Pedimos a su augusta investidura, de (sic) opinión si una Resolución de Gabinete se puede aplicar a una institución autónoma, con presupuesto, cronograma de compromisos nacionales e internacionales para atender el intercambio académico y técnico, con el objetivo total de aplicar buenas prácticas y mejorar las capacidades institucionales estudiantiles de la realidad nacional y la vinculación a las políticas públicas.”

Con referencia a lo anterior, es preciso resaltar que los hechos que fundamentan su solicitud, guardan relación entre otros, con los siguientes aspectos:

- a) Se señala que el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), participó en una convocatoria pública realizada por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) donde resultó ganador del Contrato por Mérito No.25-2019 para el Apoyo al fortalecimiento de Centros de Pensamientos Nacionales y que éste (*el contrato*), así como las adendas suscritas entre el Rector de la Universidad de Panamá y el Director Ejecutivo de SENACYT, para priorizar los proyectos de investigación e innovación del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), se encuentran vigentes.
- b) Se manifiesta que: “...*en la actualidad se está en la fase de intercambio técnico-académico, que permita comparar, mediante dos pasantías internacionales, las experiencias de universidades de alto prestigio académico en Europa -universidad de Alicante- y en América Latina la -Universidad Autónoma de México-, a fin de cumplir con los compromisos de internacionalización de la Institución, establecer vínculos y nuevas alianzas en miras a formalizar redes de investigación, programas de postgrados y doctorados en materias como población y desarrollo sostenible, con visión socio política, económica y ambiental, ente otros programas que den respuesta a las necesidades que urge resolver en el país.*”

- c) Se especifica que, mediante notas IDEN-320-2022 e IDEN-329-2022, se solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, la autorización y la tramitación de los correspondientes pasajes aéreos y viáticos del equipo de colaboradores; contando así con la partida presupuestaria número 345.999.000.313001.001, previamente reservada para atender las visitas académicas, por el monto de B/.24,400.00.
- d) Señala que mediante NOTA MIPRE-2022-0039013 de 13 de octubre de 2022, en la cual se aplica una disposición contenida en la Resolución de Gabinete No.79 de 12 de marzo de 2022, el Viceministro de la Presidencia decide no autorizar lo solicitado.
- e) Se advierte que la no autorización de los viajes, pone en riesgo el cumplimiento del compromiso existente en un contrato de una Institución autónoma, con presupuesto reservado para sumir dichos viajes internacionales y riñe con el mandato presidencial de facilitar los trámites en materia educativa en aras de mejorar la educación.

Por la importancia del tema objeto de su consulta y en aras de contribuir a alcanzar una solución óptima entre ambas instituciones, nos permitimos ofrecer las siguientes consideraciones, de manera objetiva, las cuales no revisten carácter vinculante. Veamos:

A. De la Autonomía Universitaria.

I. A nivel constitucional.

Los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política, instituyen la autonomía de la Universidad de Panamá, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 103. La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

ARTÍCULO 104. Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.

ARTÍCULO 105. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprenden de los artículos transcritos, los siguientes aspectos de importancia:

1. La Universidad Oficial de la República es autónoma.
2. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo.
3. Para hacer efectiva su autonomía económica, el Estado la dotará, entre otros, del patrimonio y los medios necesarios para acrecentarlo.

II. A nivel legal.

La Ley No.24 de 14 de julio de 2005 “Orgánica de la Universidad de Panamá”¹, contiene distintas normas que desarrollan la autonomía de dicha Casa de Estudios Superiores.

*“Artículo 1. La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña, sin distinción de ninguna clase, y **posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio.** Está inspirada en los más altos valores humanos y dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva.”*

...
***Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación (sic), el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse.** La universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.*

...
***Artículo 48. En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse (sic) y establecer normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas;** podrá elegir y remover a sus autoridades, así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.*

...
Artículo 56. Las partidas que se asignen en el Presupuesto General del Estado a la Universidad de Panamá, deben garantizarle su efectiva autonomía económica, de manera que resulten suficientes para su funcionamiento eficiente y desarrollo futuro. Igualmente, en dicho presupuesto se incluirá lo necesario para acrecentar el patrimonio de la Universidad de Panamá.

Artículo 57. Se reconoce a la Universidad de Panamá la facultad de administrar, disponer y acrecentar su patrimonio, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá, en las normas legales que le resulten aplicables y en el Estatuto Universitario.” (Lo resaltado es nuestro)

Se colige de los artículos citados, que la Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, ostenta un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio, que le garantiza el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión, el derecho a autogobernarse, así como el

¹ Modificada por el Decreto Ley No.15 de 23 de mayo de 1963.

establecer las normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas.

III. A nivel reglamentario.

El artículo 5 del Estatuto de la Universidad de Panamá² establece, en cuanto a la autonomía universitaria, lo siguiente:

“Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.

La autonomía universitaria comprende la autorreglamentación (**sic**), que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia. ...”

La normativa transcrita desarrolla la autonomía de la Universidad de Panamá, determinando que la misma comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento.

IV. Jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en un número plural de sentencias, ha reiterado la facultad que tiene la Universidad de Panamá, para auto regularse, como parte de la autonomía de la que goza³.

“ ...

El bloque normativo respectivo, en concordancia con la Jurisprudencia y la Doctrina invocada, pone de manifiesto que la Constitución le otorga a la Universidad de Panamá, en su condición de Universidad oficial, autonomía en su régimen, lo que implica, entre otras cosas, la facultad de administrar el personal que allí labora en la forma que determine la Ley.

A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los

² Aprobado por el Consejo General Universitario N°22-08 de 29 de octubre de 2008 y publicado en la Gaceta Oficial N°26202 de 15 de enero de 2009.

³ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuesta por el Licenciado Carlos Guevara, actuando en nombre y representación de Omar Charry Del Río, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0042-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la Universidad De Panamá, así como su acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones; Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuesta por el Licenciado Carlos Guevara, actuando en nombre y representación de la señora Alma Rosa Amaya Cádiz, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0038-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por La Universidad De Panamá, así como su acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones; entre otras.

asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan: a) Autonomía para investigar, por medio de la cual la Universidad elige libremente el campo de indagación que considere más propicia; b) Autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas); c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones; **d) Autonomía económica, que quiere decir 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, cuando se trata de fondos públicos, y;** e) Autonomía territorial, que supone la inviolabilidad de sus predios.

Es por ello que podemos anotar que **la autonomía que posee la Universidad de Panamá entraña que ésta puede autogobernarse sin injerencia de terceros**, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee de Libertad de Cátedra, de su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; **su autorreglamentación (sic) a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión.**

Esa autonomía universitaria implica, entre otras cosas, el desarrollo de los derechos económicos, prestacionales, académicos y participativos en la vida universitaria, como la evaluación del recurso humano y del perfil idóneo necesario para lograr la generación de los profesionales que requiere la sociedad, entre otros.

Sin embargo, debe decirse 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, entendiéndose 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 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.

En consecuencia, la Sala es de la opinión que la Autonomía universitaria debe ejercerse dentro de los límites que le exige el marco normativo superior impuesto por la Constitución Política de la República, por las Leyes que en consecuencia se dicten y por los Convenios Internacionales que se suscriban y ratifiquen.

..." (Lo resaltado es nuestro)

Tres son los aspectos de importancia que se destacan de la jurisprudencia citada:

1. La autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad de Panamá, para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia; entre ellos se encuentra la autonomía económica, es decir: La 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, cuando se trata de fondos públicos.
2. La autonomía que posee la Universidad de Panamá, entraña que ésta, puede autogobernarse sin injerencia de terceros, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee, entre las cuales se encuentra la libertad financiera, económica y patrimonial; así como su auto reglamentación a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión.
3. La facultad o prerrogativa de auto gobernanza, 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.

B. De la Resolución de Gabinete No.79 de 12 de julio de 2022, "Que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo".

A través de este instrumento legal, se consideró necesaria la adopción de otras medidas que involucren un mayor ahorro en el gasto público y, en consecuencia, permitan destinar recursos para hacer frente a situaciones de índole presupuestaria, en atención a la situación que atraviesa el país, ocasionada mayormente por factores exógenos, que han causado un aumento inusual de los precios de los productos derivados del petróleo e impactado directamente en la canasta básica familiar.

En este sentido, a través del artículo 1 de dicha Resolución de Gabinete, se estableció una serie de medidas de austeridad para los Ministerios, entidades autónomas, semiautónomas y demás instituciones que integran el Órgano Ejecutivo, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Establecer las siguientes medidas de austeridad para los Ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, y demás instituciones que integran el Órgano Ejecutivo:

1. La instauración de un proceso de reducción del diez por ciento (10%) de la planilla;
2. El inicio de un Programa de Retiro Voluntario de los servidores que laboran en las entidades del Órgano Ejecutivo;
3. La suspensión de aumentos salariales, salvo que se trate de aquellos establecidos por Ley;
4. La restricción de las asignaciones de nuevos teléfonos celulares en todas las entidades del Órgano Ejecutivo;
5. **La prohibición de efectuar viajes para asistir a congresos, pasantías y/o invitaciones, excepto que se trate de la representación formal del país, o como miembro de una organización de carácter internacional. Sólo se autorizarán viajes al exterior para misiones oficiales.**

Ningún ministro, viceministro, director o subdirector de una entidad perteneciente al Órgano Ejecutivo podrá viajar al exterior, acompañado por personal de protocolo o equipo de prensa, salvo que la naturaleza de la misión oficial lo requiera;

6. La prohibición de reembolsar cualquier gasto de viaje que sea adicional a los que hayan sido establecidos y autorizados previamente por el Ministerio de la Presidencia;
7. La restricción de recargar combustible en autos oficiales los días viernes, salvo que el vehículo cuente con una autorización expresa para este propósito. La infracción de esta prohibición será sancionada administrativamente de acuerdo al reglamento interno de la institución de que se trate.

Los ministros y directores de entidades autónomas y semiautónomas serán responsables del cumplimiento de estas medidas dentro de sus respectivas instituciones.

..." (Lo resaltado es nuestro)

C. De la presunción de legalidad de los actos administrativos⁴.

El artículo 15 del Código Civil de la República de Panamá dispone que "*Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes*". Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

"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."

Es decir que, 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.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala que:

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

⁴ Resolución de Gabinete No.79 de 12 de julio de 2022; NOTA MIPRE-2022-0039013 de 13 de octubre de 2022.

...

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 subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone:

"Art. 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 nuestro)

Por lo tanto, los actos administrativos materializados gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, por lo tanto, su aplicación es obligatoria; por lo que, no es dable en esta ocasión, a esta Procuraduría, examinar la validez y/o legalidad de los mismos de manera prejudicial, por ser ello competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

- **Conclusiones:**

Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia patria:

1. La autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad, para que se gobierne de manera independiente, en los asuntos de su incumbencia;
2. La autonomía económica, es la 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, cuando se trata de fondos públicos;
3. La autonomía que posee la Universidad de Panamá entraña que ésta puede autogobernarse sin injerencia de terceros, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee de Libertad de Cátedra, de su gestión académica, administrativa, financiera, económica y

- patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su auto reglamentación a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión;
4. Que la autonomía universitaria implica, entre otras cosas, el desarrollo de los derechos económicos, prestacionales, académicos y participativos en la vida universitaria, como la evaluación del recurso humano y del perfil idóneo necesario para lograr la generación de los profesionales que requiere la sociedad, entre otros;
 5. Que dicha facultad o prerrogativa de auto gobernanza 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;
 6. Que 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 (*Resolución de Gabinete No.79 de 12 de julio de 2022, "Que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo"; NOTA MIPRE-2022-0039013 de 13 de octubre de 2022*)

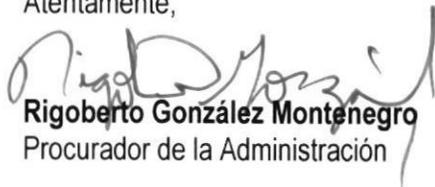
• **Recomendación:**

Ante la disyuntiva existente entre la Universidad de Panamá y el Ministerio de la Presidencia, respecto de la no autorización de las solicitudes para los viajes del equipo de colaboradores de dicha Universidad, a los países de México (*Universidad Autónoma de México*) y España (*Universidad de Alicante*), plasmada mediante NOTA MIPRE-2022-0039013 de 13 de octubre de 2022; este Despacho recomienda, que ambas entidades puedan sostener una mesa de diálogo, a fin de llegar a un entendimiento y/o arreglo en el mejor interés en la ejecución del Contrato por Mérito No.25-2019 para el Apoyo al fortalecimiento de Centros de Pensamientos Nacionales y sus adendas, suscrito entre el Rector de la Universidad de Panamá y el Director Ejecutivo de SENACYT, para priorizar los proyectos de investigación e innovación del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN).

Lo anterior, sin perjuicio de las medidas que involucran el ahorro en el gasto público, emitidas en la Resolución de Gabinete No.79 de 12 de julio de 2022.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc/jabsm
C-192-22