



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de diciembre de 2024
C-284-24

Su Excelencia
Lucy Molinar
Ministra de Educación y
Presidente del Consejo Superior Universitario
Universidad Marítima Internacional de Panamá
Ciudad.

Respetada Señora Ministra:

Damos respuesta a la nota DM-966-2024, recibida por este Despacho el día 3 de diciembre de 2024, por medio del cual solicita a esta Procuraduría, emitir nuestra opinión con relación a la especialidad o área de formación de los títulos universitarios, exigidos en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley N°81 de 8 de noviembre de 2012, para ser rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP).

El numeral 3 del artículo 24 de la Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012 "*Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá*", al cual se refiere su consulta, dispone lo siguiente:

"Artículo 24. Para ser rector se requiere:

(...)

3. Poseer título de licenciatura **y de maestría** o un doctorado **relacionado con las ciencias náuticas, transporte o ciencias del mar u otras relacionadas con las especialidades del sector.**

(...)."

Del texto legal citado se desprende con meridiana claridad que quien aspire a ocupar el cargo de rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), requiere poseer título de licenciatura **y**, concomitantemente, tener título de maestría o un doctorado relacionado con las ciencias náuticas, transporte marítimo o ciencias de mar u otras relacionadas con las especialidades del sector.

No obstante, en el caso específico que nos ocupa, debemos mencionar que mediante la Resolución del Comité Electoral de la UMIP N°.CEU-062-2024 de 29 de octubre de 2024, dicha autoridad electoral universitaria resolvió - previa evaluación de los requisitos establecidos en el artículo 24 de la Ley N°81 de 2012, entre ellos, los exigidos por el numeral 3 de dicho artículo, relativos a la especialidad o área de formación de los títulos universitarios - aceptar la postulación del entonces candidato, para el cargo de elección de Rector de dicha casa de estudios universitarios.

Siendo ello así, nos encontramos frente a actos administrativos materializados, emitidos por autoridades de institución pública descentralizada, como lo es la Universidad Marítima Internacional de Panamá (en adelante, UMIP), la cual goza de autonomía en los términos que señala el artículo 103 de la Constitución Política de la República.

En adición a lo indicado resulta preciso advertir que, los actos administrativos emitidos en ejercicio de sus atribuciones legales, por las autoridades de dicha Casa de estudios universitarios (UMIP), están revestidos de presunción de legalidad, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley N°.38 de 2000, tratándose de actos de efecto individual; y en el artículo 15 del Código Civil, aplicable a los actos administrativos de efecto general. De ahí que, corresponda a quien considere tener un interés legítimo o estime que tales decisiones administrativas, vulneran sus derechos subjetivos o conculcan el orden jurídico, ejercer los recursos y acciones que concede la ley.

A continuación y para mayor claridad, nos permitimos citar la normativa correspondiente:

1. De la autonomía universitaria.

El artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, instituye 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.”

Por su parte, a nivel legal, la Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012 *“Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá”*, contempla disposiciones que desarrollan la autonomía universitaria. Veamos:

“Artículo 1. La Universidad Marítima Internacional de Panamá, en adelante UMIP, como institución superior oficial de la República de Panamá, cuenta con autonomía, personería jurídica y patrimonio propio con derecho a administrarlo y con facultad para organizar sus planes y programas de estudio, a través de la docencia, la investigación y la extensión en las disciplinas marítimas y en el desarrollo tecnológico de la comunidad marítima nacional, regional o internacional.

La Universidad Marítima Internacional de Panamá es una institución de educación superior que está al servicio de la Nación panameña.”
(Resalta el Despacho)

“Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad Marítima Internacional de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el

derecho a autogobernarse. La UMIP tiene facultad para designar y separar a su personal en la forma que indique la Ley de Carrera Administrativa Universitaria, el Estatuto Universitario y sus reglamentos, sin necesidad de comunicar o informar a otra entidad pública, pero cumpliendo con el debido proceso.”_(Resalta el Despacho)

Como es posible advertir, la autonomía universitaria, confiere a la Universidad Marítima Internacional de Panamá, entre otras, la potestad de reglamentar su propia organización y funcionamiento y de autogobernarse, sin intervención de terceros.

2. De la presunción de legalidad de los actos administrativos

El artículo 15 del Código Civil dispone: “*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*”.

En concordancia, el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, señala lo siguiente:

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos 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, la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.
(...)”

Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que, mientras no sean suspendidos o declarada su ilegalidad por la autoridad judicial competente, éstos han de estimarse válidos y deberán cumplirse.

En lo que atañe a la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o la validez de los actos administrativos, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

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

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual **la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.** Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es

inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

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.** ...” (Subraya y resalta el Despacho)

En concordancia, en lo que respecta a los procesos que se originen en resoluciones o disposiciones que adopten o expidan en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos, el artículo 97 del Código Judicial dispone lo siguiente:

“**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;**
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;..." (Resalta el Despacho)

Comoquiera que 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, no es dable a este Despacho examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, pues ello corresponde por mandato constitucional y legal, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud de las consideraciones anotadas doy respuesta a su consulta señalando que, en la opinión de este Despacho, de conformidad con el numeral 3 del artículo 24 de la Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012, Orgánica de la UMIP, quien aspire a ocupar el cargo de Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), deberá poseer título de licenciatura e igualmente una maestría o doctorado relacionado con las ciencias náuticas, transporte marítimo o ciencias de mar u otras relacionadas con las especialidades del sector, tal y como lo dispone la propia ley. No obstante, en el caso específico al cual se refiere su consulta, mientras los actos administrativos emitidos por las autoridades de la UMIP (Resolución de Comité Electoral de la UMIP N°.CEU-062-2024 de 29 de octubre de 2024), no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución o a ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y obligatorios; correspondiendo a quien considere tener un interés legítimo o estime que tales decisiones administrativas vulneran sus derechos subjetivos o conculcan el orden jurídico, ejercer los recursos y acciones que le concede la Ley.

De esta manera damos respuesta a su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-260-24

