



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de julio de 2026.
Nota C-CH-B-No.020-26

Respetado señor Rector interino:

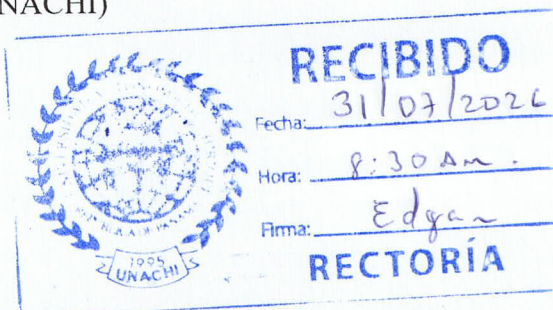
Ref.: **Universidad Atlantic International (AIU), American Andragogy University (AAU), revocatoria de categoría de profesor a tiempo completo, reintegro de excedente de salarios percibidos.**

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota RECT-UNACHI-1573-2026 de fecha 14 de julio de 2026, con el respectivo criterio jurídico de asesoría legal, en donde se señala que *“mediante Consejo General Universitario No. 5-2024, Sesión extraordinaria de 20 de agosto de 2024, se creó la Comisión Especial para la revisión exhaustiva y detallada de los títulos evaluados en la Universidad Autónoma de Chiriquí, procedentes de la Universidad Atlantic International (AIU) y American Andragogy University (AAU) a fin de aplicar los correctivos que resultaran necesarios...”*. Acto seguido se solicita la opinión jurídica de este Despacho, sobre lo siguiente:

“¿Deben los docentes, a quienes el Consejo General Universitario recomendó revocar la categoría de profesor a tiempo completo, reintegrar el excedente del salario percibido, desde agosto de 2025 a la fecha en las respectivas Resoluciones de revocatoria de los cuatro docentes, quedaron en firme, a pesar que durante ese periodo su organización docente fue elaborada como profesores Tiempo Completo (TC) y laboraron con la carga horaria como profesores con esa dedicación?”.

Sobre este contexto se hace necesario en esta oportunidad, examinar brevemente, uno de los principios rectores de mayor relevancia dentro de la administración pública, identificado como el *Principio de Legalidad*, principio que rige para los actos o actuaciones de los servidores públicos.

Doctor
PEDRO GONZÁLEZ BEERMANN
Rector Interino de la Universidad
Autónoma de Chiriquí (UNACHI)
Ciudad de David



Este principio...

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permitan*¹.

Al respecto, 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 concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”*².

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha realizado por medio de su jurisprudencia³, una explicación sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos, veamos un extracto:

[...]

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En este sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad y organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este Principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se

¹ “...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.

² DROMI, Roberto José. Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111.

³ Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado 15 de noviembre de 2018.

efectuarán con apego al principio de estricta legalidad.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos.

De lo anterior se desprende que lo que se busca con el 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.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

a). Competencia; salvo que ésta sea delegable o procesa la sustitución. b). Objeto; en el cual debe ser lícito y físicamente posible. c). Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d). Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e). Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; f). Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g). Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es “la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000). [...] (El subrayado es nuestro).

También, la Corte Suprema de Justicia de Panamá mediante la Sentencia de 17 de julio de 2017⁴, nos ilustra sobre el control de legalidad y el alcance de los actos administrativos debidamente materializados, de la siguiente manera:

“En ese sentido, iniciamos señalando que el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, atribución ésta que nos otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 97 del Código Judicial, tiene como finalidad determinar si dichos actos son violatorios o no de la ley, concretamente, si son contrarios o no al sentido y al alcance de las disposiciones que se aducen infringidas; razonamiento del cual se desprende con claridad que los argumentos en los cuales se sustenta la violación de las normas invocadas deben guardar relación con el contenido de éstas y con la decisión adoptada mediante el acto administrativo impugnado.

⁴ Sentencia de 17 de julio de 2017. Proceso: Nulidad. Caso: Sociedad R.G. Hoteles, Inc. acto: Resolución N°24-2013 de 1 de febrero de 2013. Magistrado ponente: Luis Ramón Fábrega.

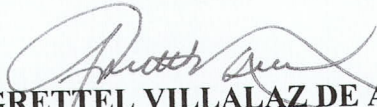
En este escenario, consideramos oportuno traer a colación que en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos; precepto que respecto al cual el jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente: consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa...” (RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312)”. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Se desprende, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones deben circunscribirse estrictamente a las competencias y facultades que les confiere la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal; por lo tanto, deben cumplirse a partir de que el mismo quedó en firme, mientras el poder judicial no determine lo contrario.

Por otro lado, y atendiendo puntualmente a la interrogante planteada, esta Procuraduría, mediante la Nota C-CH-B-No.015-26 dirigida a su Despacho, le manifestó que *“la pregunta formulada, gravita sobre una competencia privativa de la Contraloría General de la República de Panamá y de la jurisdicción de Cuentas”*; en virtud de lo expuesto, reiteramos lo previamente señalado, en nuestro criterio ya expresado, razón por la cual, le exhortamos una vez más, a realizar la consulta sobre el tema puntual del reintegro de los excedentes de los salarios percibidos desde agosto de 2025 hasta la fecha, por parte de los cuatro docentes a los que le revocaron la categoría de profesor a tiempo completo, a la Contraloría General de la República por ser éste, el ente fiscalizador, regulador y, controlador de todos los movimientos de fondos y bienes públicos, y le corresponde por ley, examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos; constituyéndose de esta manera, en la institución administrativa competente para determinar lo procedente en el caso objeto de su consulta.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico 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/gm
C-CH-B-No.020-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

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