



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de enero de 2025.
C-014-25

Profesor
Victor Luna Barahona
Rector de la
Universidad Marítima Internacional de Panamá
Ciudad.

Señor Rector:

Damos respuesta a la nota UMIP-R-002-2025 de 6 de enero de 2025, recibida por este Despacho en la misma fecha, por medio del cual plantea a esta Procuraduría, algunas interrogantes relacionadas con la posibilidad de que el Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, en funciones, pudiese ser separado del cargo que ocupa, por el Consejo Superior de dicha casa de estudios universitarios y, sobre la validez legal de la aceptación de su postulación, emitida por el Comité Electoral Universitario, para correr como candidato para ese mismo cargo (Rector) en las próximas elecciones.

En relación a lo consultado, debo indicarle que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, corresponde a la Procuraduría de la Administración “Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto”; no obstante, en el caso específico que nos ocupa, dicho supuesto de hecho no se configura, toda vez que las interrogantes planteadas se basan en supuestos hipotéticos, es decir, hechos futuros e inciertos.

En virtud de lo indicado, nos permitimos ofrecerle una orientación general, sobre la cual versan sus interrogantes, no sin antes indicar que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Consideraciones jurídicas de la Procuraduría de la Administración.

I. Del principio de legalidad

El principio de legalidad, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, postula:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 34. *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

Roberto José Dromi, distinguido jurista y 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 en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, 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 puede afectar a los administrados.”

Es claro así que, los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Del Principio de Debido Proceso

El debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales, frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y

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 de Panamá.

formalidades que integran el proceso legal, al señalar que "*nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...*".

Sobre el particular, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como **institución de garantía para el individuo**, en los términos seguidamente expuestos:

*"... la **garantía del debido proceso** consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el **derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes;** y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.*

Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:

Artículo 8. Garantías Judiciales

*"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable,** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- 1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.*
- 2. Derecho al Juez natural.*
- 3. Derecho a ser oído.*
- 4. **Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.***
- 5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
- 6. **Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley** contra resoluciones judiciales motivadas.*
- 7. Respeto a la cosa juzgada.*

Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:

"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional" (HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90)." (Lo resaltado es del Despacho)

Como es posible advertir, la noción de debido proceso, implica el cumplimiento de diversas garantías que resultan esenciales para que la causa arribe a una solución objetiva, tales como el derecho de defensa y la igualdad en la ley y ante la ley (igualdad formal). Comprende elementos concernientes a la autoridad (juez regular, competencia, imparcialidad), al procedimiento (derecho a defensa, contradicción, etapas preestablecidas, delimitadas y concadenadas, doble instancia) y a la eficacia (cosa juzgada), en el entendido que los mismos son susceptibles de sufrir adecuaciones en su alcance conforme la naturaleza el negocio, puesto que abarca la amplia índole de procesos existentes.

En general, examina toda aquella garantía que pudiera tener incidencia en el desarrollo y resultado del negocio, y cuya vulneración podría acarrear causales de nulidad².

"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." (El resaltado es nuestro)

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. **Debido proceso legal.** Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a **ser juzgado conforme a los trámites legales** (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa."

(Lo resaltado es del Despacho)

En este orden de ideas, también la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, de procedimiento administrativo general, en sus artículos 36 y 201 (numeral 31), en concordancia con la norma constitucional

² "Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas las habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción". Auto de 29 de octubre de 1984 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

anteriormente citada y la jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme a la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de lo dispuesto por la normativa aplicable en cuanto a la competencia de la autoridad administrativa encargada de decidir y el procedimiento o trámite a seguir, entre otros elementos.

III. De los actos administrativos materializados, emitidos por las autoridades de la UMIP.

Siendo que algunas de las interrogantes que plantea en su nota, se relacionan con la validez legal de la aceptación de su postulación, emitida por el Comité Electoral Universitario, para correr como candidato al cargo (Rector) en las próximas elecciones de la UMIP, resulta importante señalar que, mediante la Nota N°C-284-24 de 18 de diciembre de 2024 (de la cual se adjunta copia para su conocimiento), dirigida a la señora Ministra de Educación, esta Procuraduría opinó sobre 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).

En esa oportunidad, al referirse a los actos administrativos emitidos por las autoridades de dicha Universidad (entiéndase, los actos materializados que guarden relación con el cumplimiento o no de tales requisitos), esta Procuraduría manifestó lo siguiente:

*“(...) 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.**” (Énfasis suplido)*

Como es posible apreciar, conforme a criterio jurídico citado, el cual ha mantenido y mantiene esta Procuraduría, todo acto administrativo en firme, emitido por las autoridades universitarias de la UMIP en ejercicio de sus facultades legales, han de estimarse válidos y deberán cumplirse, mientras no sean suspendidos o declarada su ilegalidad por la autoridad judicial competente.

Es claro así que, los actos administrativos que en su momento hubiere emitido el Comité Electoral Universitario, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 del 265 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá³, conforme al cual corresponde a dicho organismo “Garantizar el cumplimiento de los requisitos para el cargo o puestos, por parte de los aspirantes” y lo dispuesto en el numeral 9 de esa misma excerta, que le atribuye la función de “Proclamar a los elegidos”, todo ello, en el marco de los procesos electorales que se desarrollen en dicha casa de estudios universitarios, han de estimarse válidos y deberán cumplirse, mientras no sean suspendidos o declarada su ilegalidad por la autoridad judicial competente.

³ Texto que comprende las modificaciones ratificadas mediante Resolución del Consejo Superior N°002-13 de 25 de julio de 2013 y publicadas en la Gaceta oficial 27377-A de 19 de septiembre de 2013.

En tal sentido cabe anotar que, de acuerdo con el artículo 266 del mencionado Estatuto, las decisiones del Comité Electoral Universitario son recurribles ante éste, mediante el Recurso de Reconsideración y una vez cumplidos los respectivos trámites, se entenderá agotada la vía gubernativa.

Asimismo, el artículo 267 del Estatuto Universitario dispone que las autoridades universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas del Comité Electoral Universitario y prestarle apoyo y colaboración, con el fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Por otra parte, estimo preciso aclarar que la función contemplada en el numeral 4 del artículo 13 de la Ley N°81 de 8 de noviembre de 2012, orgánica de la UMIP, que atribuye al Consejo Superior de dicha casa de estudios universitarios la atribución de "*Separar, suspender y destituir de su cargo al rector por las causas y en las formas que determina la presente Ley y el Estatuto orgánico*", corresponde al ámbito de la potestad disciplinaria, es decir, atañe a la facultad de dicho órgano de gobierno universitario de iniciar, sustanciar y decidir un proceso disciplinario, contra el rector, por la presunta comisión de una conducta (falta disciplinaria) que, conforme a la Ley y el estatuto y previo el cumplimiento del debido proceso legal, podría ameritar la imposición de la sanción disciplinaria prevista en dicha normativa y en tal sentido acarrear su separación, suspensión o destitución, de resultar comprobados los hechos.

Sobre lo anotado y luego de una prolija revisión de la Ley N°81 de 2012, orgánica de la UMIP y del Estatuto Universitario, observamos que éste último no contempla disposiciones concernientes al régimen disciplinario de las principales autoridades universitarias, entre ellas el rector; normativa cuya adopción corresponde, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 16 de la aludida ley, al Consejo General Universitario, órgano máximo de gobierno de dicha casa de estudios, al cual está atribuida la función de "Elaborar, aprobar y reformar el Estatuto Orgánico de la UMIP, así como sus futuras modificaciones, de acuerdo con la política de desarrollo, fines y objetivos de la institución".

Dicha mora regulatoria, sin embargo, no impediría a nuestro juicio, la aplicación de aquellas disposiciones contenidas en la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, (v.g., las causales de destitución directa contenidas en el artículo 160 o las prohibiciones y sanciones que contempla el artículo 146, aplicable a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo); las cuales son aplicables a los servidores públicos en general, sean o no de carrera administrativa, según se desprende de los artículos 1 y 5 de la aludida ley.

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

Atentamente,


Grettel Villaláz de Allen
Procuradora de la Administración

