



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de septiembre de 2023
Nota C-137-23

Doctor
Eduardo Flores Castro.
Rector de la Universidad de Panamá.
Ciudad.

Ref.: Establecimiento de rebaja (extemporánea) en el canon de arrendamiento pactado mediante contrato de locales comerciales.

Señor Rector:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su nota N° R-D-1640-2023 de 27 de julio de 2023, recibida en este Despacho el 4 de septiembre de 2023, mediante la cual plantea a esta Procuraduría la siguiente interrogante:

“¿Considera la Procuraduría de la Administración que la Universidad de Panamá, con base a su normativa interna y a la normativa de alquileres con carácter transitorio expedidas por el Gobierno Nacional ante la pandemia del COVID-19, puede ajustar y establecer una rebaja (extemporánea) ante el canon de arrendamiento pactado mediante Contrato de los locales comerciales (kioscos y centro de copiado) y/o tomar la decisión que signifique exonerar el pago de los cánones de arrendamiento durante el período de cierre de las actividades académicas presenciales en nuestra casa de estudio?”

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que, aun cuando de acuerdo al principio de estricta legalidad, la Universidad de Panamá debe ceñirse a lo pactado en las cláusulas de cada uno de los contratos que hubiese celebrado al momento de dictada la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, por la cual se decretó el Estado de Emergencia Nacional; siendo que el artículo 103 de la Constitución Política, consigna un régimen autónomo para esa casa de estudios, pudiera establecer un ajuste (rebaja extemporánea) y/o la exoneración del canon de arrendamiento a los locales comerciales (kioscos y centros de copiado) con los cuales mantenga contratos vigentes, para lo cual debe someter al conocimiento de la Contraloría General de la República, todo acto administrativo tendiente a ello, a efectos que se realice el control previo y posterior de los fondos públicos, en atención a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 38 de 8 de noviembre de 1984, “*Orgánica de la Contraloría General de la República*”, como más adelante desarrollaremos.

A continuación, procederemos a sustentar nuestro criterio en los siguientes términos:

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.

A. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

a. Marco Constitucional.

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

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

b. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000).

“**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 ...” (Lo subrayado es nuestro).

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen 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 permita*¹

1. De la autonomía de la Universidad de Panamá.

La autonomía de la Universidad de Panamá², está consagrada en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política, cuyos textos señalan lo siguiente:

“**Artículo 103.** La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

¹“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 7 de julio de 2022.

² “El concepto de Autonomía Universitaria debe formularse analizando la relación que existe entre la Universidad (Pública) como parte del estado mismo. Dentro de este marco, es importante destacar, que es precisamente en la independencia de esas Universidades frente al Estado, así como su capacidad de autogobierno y administración...” Sentencia de 16 de noviembre de 2020.

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 razón de orden público, establezca el Estatuto Universitario.”

En concordancia con los citados preceptos constitucionales, tenemos que la autonomía universitaria viene reconocida en distintos cuerpos normativos de nuestro ordenamiento positivo. Así, vemos que los artículos 1, 3, 48, 56 y 57 de la Ley 24 de 18 de julio de 2005 “*Orgánica de la Universidad de Panamá*”, y los artículos 4 y 5 del “*Estatuto Universitario*”³ nos hablan acerca de dicha autonomía y de la potestad para su auto reglamentación. Veamos el contenido de estas disposiciones.

- Ley 24 de 18 de julio de 2005.

“**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...” (La negrita es nuestra).

“**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,** el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene la 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” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 48:** **En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá, tiene la potestad de autorregirse 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

“**Artículo 56.** **Las partidas que se asignen en el Presupuesto General del Estado a la Universidad de Panamá, deben garantizarle su efectiva**

³ Aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008 y publicado en la Gaceta Oficial No. 26202 de 15 de enero de 2009.

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” (Resalta el Despacho).

“**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.” (Resalta el Despacho).

La autonomía universitaria implica que pueda autorreglamentar sus actuaciones sin intervención de terceros, lo que le reconoce el pleno goce de las garantías constitucionalmente establecidas: organización académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial, la libertad de Cátedra, inviolabilidad de sus predios, el manejo de sus recursos, entre otras.

- Estatuto Universitario.

“**Artículo 4.** La Universidad de Panamá **es autónoma** y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y para designar **y separar su personal en la forma que determinan la Ley y el presente Estatuto.**” (La negrita es nuestra).

“**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 auto reglamentación, que es derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la probación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia de su competencia.” (La negrita es nuestra).

Las normativas transcritas desarrollan los términos “*autonomía y autorregulación*”, esta última, faculta a la Universidad de Panamá, para normar por cuenta propia, todo lo relacionado a su organización y funcionamiento; ello al tenor de lo establecido en el ya citado artículo 103 de la Constitución Política y, desarrollada por la Ley Orgánica y, el Estatuto Universitario.

De igual forma, han sido diversos los pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia que reconocen y reiteran la facultad que tiene la Universidad de Panamá, para auto regularse en virtud de su autonomía. En este sentido, mediante Sentencia de 11 de junio de 2018, la Sala Tercera expresó lo siguiente:

“La Universidad de Panamá, con base en la autonomía, tiene la facultad de normar, sin injerencia de terceros, esto es con total independencia, sus propios Acuerdos. Es esta potestad la que le permite autorregularse, a través de una norma fundamental, como lo es el Estatuto Universitario, es decir un cuerpo normativo que se aplica en forma obligatoria a toda la comunidad universitaria.”

Del conjunto de normas hasta ahora analizadas, podemos colegir, que la Universidad de Panamá, goza de un régimen de autonomía, de rango constitucional y legal, con su propia personería jurídica y patrimonio, con derecho a administrarlo.

2. De la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República.

Dentro de nuestro Ordenamiento positivo, la Contraloría General de la República es la entidad fiscalizadora, con carácter autónomo y rango constitucional, encargada de ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración Pública, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes fiscales y municipales, llevar la contabilidad general de la Nación, así como determinar los casos en que ejercerá el control previo o posterior sobre los actos de manejo, y desempeñar las demás funciones encomendadas por la ley.

En ese sentido, este Despacho ha emitido diversos pronunciamientos⁴ en los cuales ha destacado que el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República de Panamá de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, está consagrado en el artículo 280 de la Constitución Política. Veamos.

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la república, además de las que señale la Ley, las siguientes:

...

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen las correcciones según lo establecido en la Ley.

...” (Lo destacado es nuestro).

En ese orden de ideas, tenemos que el artículo 2 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984⁵, “*Orgánica de la Contraloría General de la República*”, desarrolla esta facultad constitucional, de la siguiente manera:

“**Artículo 2.** La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el **manejo de fondos o bienes** del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y **entidades autónomas y semiautónomas**, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluyen de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades corporativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales” (Lo resaltado es nuestro).

⁴Nota C-123-23 de 25 de agosto de 2023.

⁵ Como quedo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 351 de 22 de diciembre de 2022.

De ahí, resulta claro que la acción de fiscalización que ejerce la Contraloría General, será ejercida sin excepción sobre todas las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo la custodia y/o el manejo de fondos públicos, sean estas, entidades autónomas o semiautónomas, según lo establecido en el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público.

Refiriéndonos al control fiscal de la gestión presupuestaria y financiera de la Universidad de Panamá, recientemente este despacho emitió la opinión C-123-23 de 25 de agosto de 2023, indicando lo siguiente:

“... ”

En cuanto al control fiscal de su gestión presupuestaria y financiera, el artículo 4 de la Ley N° 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá señala:

‘Artículo 4. La Universidad de Panamá es responsable ante el Estado y la sociedad del principio de transparencia y rendición de cuentas de su gestión.

Para los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, la Universidad de Panamá presentará a la Asamblea Nacional un informe anual de los resultados de su gestión, **y a la Contraloría General de la República, el informe anual de ejecución presupuestaria y de gestión financiera**’ (Lo destacado es nuestro).

La norma legal citada permite inferir que, de acuerdo con su régimen orgánico, la Universidad de Panamá, está sujeta a la fiscalización ex post, de la gestión presupuestaria y financiera que ésta ejerce sobre los fondos públicos que integran su patrimonio, por la Contraloría General de la República.

Su patrimonio, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley N° 24 de 2005, está constituido como se cita:

‘Artículo 55. El patrimonio de la Universidad de Panamá estará constituido por:

1. Las partidas que le sean asignadas dentro del Presupuesto General del Estado.
2. Los derechos, valores y bienes muebles e inmuebles que actualmente posea y los que adquiera posteriormente, así como sus frutos o rentas.
3. **Los ingresos que reciba por los servicios que preste a los universitarios o a terceros, así como los derechos y beneficios de actividades productivas, de servicios, de investigación y desarrollo.**
4. Las rentas derivadas de impuestos, tasas o gravámenes especiales que el estado Establezca a su favor’ (Resaltado del Despacho).

Es claro así que los ingresos a los cuales alude el numeral 3 de la norma citada, que configuran los denominados fondos propios o de autogestión de la Universidad de Panamá, forman parte de su patrimonio. De allí que,

atendiendo a lo dispuesto en el artículo 57 de la ley orgánica de la Universidad de Panamá, deba entenderse que ésta facultada para administrar, disponer y acrecentar los mismos, en tanto bienes patrimoniales, 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.”⁶

De todo lo antes expuesto, resulta claro que los bienes de las entidades autónomas y/o semiautónomas como es el caso de la Universidad de Panamá, son de naturaleza pública, y están sometidos al control previo o posterior de la Contraloría General de la República, según lo disponga la Ley, situación que ha sido reconocida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia de 16 de noviembre de 2020. Veamos.

“... esa autonomía que reconoce la Constitución y la Ley, comprende la no intervención estatal en los asuntos universitarios y obliga al Estado a una tutela o control limitados, para asegurar la legalidad de la actuación de la entidad autónoma. Ese control sólo puede darse a través del Órgano Judicial que conoce de las violaciones a la Ley y la Constitución cometidas por cualquier persona y es posible también en el manejo de fondos públicos, mediante la auditoría externa que funciona en las entidades y dependencias públicas, en cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República”

En ese sentido, la Universidad de Panamá, goza de una autonomía consagrada en la Constitución Política de la República de Panamá, y los ingresos que esta perciba en función de los contratos de arrendamientos pactados como son los locales comerciales (kioscos y centros de copiado), configuran fondos propios o de autogestión, que forman parte del patrimonio de la citada casa de estudios, y, por lo tanto, están sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la Republica.

3. De la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020 “Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”, publicada en la Gaceta Oficial No. 28979-B.

Antes de iniciar el análisis de la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020 “*Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones*”, consideramos importante realizar una breve explicación de los motivos que llevaron a la expedición de la misma.

Producto de la pandemia decretada a principios del año 2020 por la Organización Mundial de la Salud, por la aparición de la enfermedad covid 19, en Panamá se declaró Estado de Emergencia, mediante Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, la cual dispuso lo siguiente:

“Resuelve.

Artículo 1. Declarar el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa CoVid-19, causada por el coronavirus, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de esta pandemia.

⁶ Consulta C-123-23 de 25 de agosto de 2023

Artículo 2. Autorizar la contratación mediante el procedimiento especial de adquisición para la ejecución de las obras y adquisición de bienes y/o servicios que se requieran, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional, declarado en el artículo 1 de la presente Resolución de Gabinete.

Artículo 3. Establecer que la suma total autorizada para la contratación especiales sea de cincuenta millones de balboas con 00/100 (B/.50, 000.000.00), y que el periodo dentro del cual se puedan realizar, será de ciento ochenta (180) días calendario.

Artículo 4. Le corresponde al Ministerio de la Presidencia, administrar y autorizar los recursos, las partidas asignadas y los traslados de las mismas, de conformidad con la Ley que dicta el Presupuesto general del Estado mientras dure el Estado de Emergencia Nacional de que trata la presente resolución.

Artículo 5. Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, para que, en caso de ser requerido, solicite la dispensa ante la Asamblea Nacional, para la suspensión temporal de los límites financieros de que trata la Ley 34 de 2008, modificada por la Ley 102 de 2019.

Artículo 6. Autorizar al Ministerio de Gobierno, por conducto del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), al Ministerio de Seguridad Pública y a los estamentos de seguridad correspondientes, para que coordinen todo lo relacionado con la aceptación y recibo de las contribuciones que efectúen organismos humanitarios nacionales e internacionales, que expresen su deseo de contribuir a la solución de los problemas que se confronten producto de la enfermedad infecciosa CoVid-19, causada por el Coronavirus.

Artículo 7. Esta Resolución de Gabinete empezará a regir a partir de su aprobación.

...”

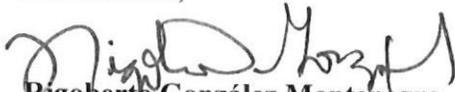
De lo anterior, se infiere que la citada Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020 “Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”, establece ciertas medidas necesarias para enfrentar los efectos de la pandemia, entre ellas, la declaratoria del Estado de Emergencias Nacional, y el procedimiento especial para la ejecución de obras y adquisición de bienes y/o servicios.

Posteriormente, mediante la Resolución de Gabinete 129 de 29 de diciembre de 2021, se dieron por concluidas las medidas establecidas en la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, específicamente las relacionadas con el procedimiento especial para la ejecución de obras y adquisición de bienes, en la actualidad, se mantiene vigente el resto de la Resolución que declaró el Estado de Emergencia Nacional.

II. Conclusión:

Debemos concluir reiterando que, sobre la base del régimen de la autonomía universitaria, consignado en el artículo 103 de la Constitución Política, y ejerciendo la facultad de administrar y acrecentar su patrimonio propio, con la finalidad de recibir ingresos a través de la autogestión, este Despacho considera que dicha casa de estudios, puede establecer un ajuste (rebaja extemporánea) y/o la exoneración del canon de arrendamiento a los locales comerciales (kioscos y centros de copiado), con los cuales mantenga contratos vigentes; lo anterior, siempre que, antes de la emisión de cualquier acto por parte de la Universidad de Panamá, este sea sometido al conocimiento de la Contraloría General de la República en función al control previo y posterior de los fondos públicos, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, "Orgánica de la Contraloría General de la República", que desarrolla esta facultad constitucional; tal y como lo indicáramos al inicio de nuestra consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
Exp. C-126-23



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*