



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 30 de julio de 2021
C-CH-No.007-21

Magister
Rosa A. Moreno
Vicerrectora Administrativa
Universidad Autónoma de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Imposición de placas personalizadas con nombres de decanos en ejercicio que mediante actividades de autogestión han desarrollado obras de infraestructura.

Señora Vicerrectora Administrativa:

Me dirijo a usted, con motivo de su Nota sin número de fecha 28 de julio de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial el día 30 de julio del año en curso, resaltándole que esta Secretaría atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el Procurador de la Administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre, si es permitido la imposición de placas personalizadas con nombres de decanos (*en ejercicio*) en edificios de la Universidad Autónoma de Chiriquí, luego de realizar actividades de autogestión donde han desarrollado obras de infraestructura, teniendo en cuenta la no existencia en la actualidad de una norma interna de la Entidad o de carácter general que permita este tipo de atribuciones administrativas.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad dada a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a si jurídicamente es permitido, la imposición de placas personalizadas con nombres de decanos en ejercicio, en edificios de la Universidad Autónoma de Chiriquí, luego de realizar actividades de autogestión donde han desarrollado obras de infraestructura, teniendo en cuenta la no existencia en la actualidad de una norma interna de la Entidad o de carácter general que permita este tipo de atribuciones administrativas.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En relación a la interrogante planteada, esta Secretaría es del criterio, así como lo consagra nuestro ordenamiento jurídico positivo, la cual hace referencia al principio de legalidad dentro del marco constitucional, determinando que, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. En este mismo escenario dentro del marco legal, se hace mención a que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se deben efectuar con apego a los principios del debido proceso legal, el de objetividad y con apego a la estricta legalidad.

En otras palabras, los principios fundamentales de Derecho, entre ellos, el debido proceso y el de legalidad, recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todas las actuaciones y 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. Es por esto que, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita. En base a ello, somos del criterio que la norma vigente no consagra la atribución jurídica para que los decanos de las distintas facultades que componen la estructura administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí (*salvo la existencia de alguna norma interna que desconozcamos*), puedan colocar placas personalizadas con sus nombres en obras de infraestructura desarrolladas en dicho campus universitario, y/o de naturaleza similar, utilizando fondos públicos generados mediante actividades de autogestión.



A esta opinión hemos llegado en atención a los siguientes argumentos jurídicos:

Debemos resaltar que el artículo 18 de nuestra Constitución Política mandata lo siguiente:

“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.”

De la norma citada se colige que, efectivamente el servidor público está sometido a la Constitución y a la Ley, por lo tanto, ese sometimiento está condicionado a que su margen de movilidad en su actuar público, deba estar regulado por la normativa jurídica vigente.

Además, es de mucha importancia resaltar el contenido del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, ilustrándonos sobre el tema consultado, al decirnos que:

“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 y resaltado es nuestro).

Dicha normativa, fue creada por el legislador con la finalidad de dejar esclarecido, bajo que principios administrativos debe operar la administración pública en el ejercicio diario de sus funciones.

Como complemento a lo explicado, debemos mencionar que nuestra Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 6 de febrero de 2019. Proceso Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Anubis Ramos García contra el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 2010, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, textualmente hizo referencia al termino de actuaciones administrativas de la siguiente manera:

“...Bajo este marco doctrinal y jurídico, esta Sala debe concluir que la Administración Pública está sometida a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que con fundamento al principio de legalidad que rige a las actuaciones administrativas de las entidades públicas, se impone que



ninguna actuación administrativa puede quedar al margen del derecho, sino que, precisamente, debe estar dentro de él y de acuerdo con él...”.

Por otro lado, dicha Corporación de Justicia sobre el cumplimiento al principio de estricta legalidad, mediante la Sentencia de 12 de septiembre de 2017. Proceso: Nulidad. Demandante: Rolando Candanedo vs MIVIOT. Acto impugnado: Resolución No. 18-14 de 22 de enero de 2014, Resolución No. 24 de 28 de enero de 2014 que corrige la anterior. Magistrado sustanciador: Abel Augusto Zamorano, se manifestó lo siguiente:

“...Por consiguiente, cabe señalar que, sobre el alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, el autor Roberto Dromi en su obra titulada “Derecho Administrativo”, ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo 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. (DROMI, Roberto, 2009, Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111)...”.

De igual manera, debemos traer al análisis el contenido del artículo 1 y 15 del Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, veamos:

“Artículo 1. Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas...

Artículo 15. **El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad**, en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, éste no pueda ser objeto a reproche...” (El resaltado es nuestro).



En este apartado y tras una revisión de la normativa interna de la Universidad Autónoma de Chiriquí, no encontramos un precepto jurídico (*salvo que exista alguna regulación interna vigente emanada de la Autonomía Universitaria que desconozcamos*) que autorice a los decanos de facultades a colocar sus nombres en placas personalizadas, luego de iniciada o culminada una obra de infraestructura. Veamos lo contenido en el Estatuto Universitario (UNACHI) en materia de atribuciones:

ARTÍCULO 71. Son atribuciones de los Decanos, además de las que le señalen el Estatuto y los Reglamentos Universitarios:

1. Representar a la Facultad en los actos, las ceremonias y las comunicaciones oficiales.

2. Actuar como superior jerárquico inmediato de los Directores de Departamentos, de Escuelas, de Centros de Investigación y de Programas de Postgrado, y servir de enlace entre las autoridades y el personal asignado a su facultad.

3. Convocar y presidir las Juntas de Facultades y dar cumplimiento al calendario de reuniones.

4. Designar al Secretario Administrativo de la Facultad para su posterior ratificación por la Junta de Facultad.

5. Designar, de ternas propuestas por las Juntas de Departamento y de Escuela, al Director de Departamento y de Escuela.

6. Presentar, a la Junta de Facultad, un informe sobre la contratación de nuevos docentes, previa evaluación de la comisión de banco de datos de las respectivas unidades académicas básicas de la facultad.

7. Presentar, al Vicerrector Académico, la organización docente de cada periodo académico, previa consulta con las áreas académicas.

8. Planificar y organizar las actividades académicas, de investigación, de extensión, de difusión y de servicios, dentro de las estructuras académicas de la facultad.

9. Preparar, dirigir y coordinar la ejecución del plan de desarrollo y el programa anual de trabajo de la facultad.

10. Aplicar las sanciones disciplinarias que le correspondan, de acuerdo con el Estatuto y los Reglamentos Universitarios.

11. Presentar, a la Junta de Facultad, para su aprobación, el proyecto de presupuesto de su unidad, y velar por su adecuada ejecución.

12. Presentar, a la facultad y al Rector, un informe anual de actividades.

13. Firmar con el Rector los certificados de estudios que otorgue la Universidad.

14. Despachar las consultas que le sean presentadas por las autoridades superiores, profesores, estudiantes y administrativos, cuando no sea competencia de la Junta de Facultad.



15. Expedir conjuntamente con el Rector y el Secretario General los diplomas que la Universidad otorgue.
16. Recomendar a la Junta de Facultad la creación de comisiones permanentes.
17. Enviar mensualmente a la Junta de Facultad el formulario relativo a las licencias e inasistencias de los docentes de la Facultad, a fin de que éstas sean debidamente registradas.
18. Enviar a la Vicerrectoría Académica el informe anual de actividades de los profesores de tiempo completo.
19. Supervisar que las Escuelas, Departamentos y demás dependencias de la Facultad funcionen debidamente.
20. Atender el proceso de matrícula de la Facultad.
21. Mantener contacto con otras Facultades y con instituciones análogas en el país y en el extranjero, a fin de obtener de ellas planes de estudios, publicaciones y otras informaciones.
22. Coordinar con la Vicerrectoría Académica el proceso de evaluación del docente universitario.
23. Preparar los proyectos de reglamentos que estime necesarios y someterlos a la consideración de la Junta de Facultad.
24. Supervisar el desarrollo de los programas y planes de estudios en los Centros Regionales Universitarios y Extensiones Universitarias.
25. Colaborar con el director de la Biblioteca Central y con el jefe de la Biblioteca Especializada de la Facultad en las gestiones para aumentar el caudal bibliográfico de la Universidad y dotarla de los instrumentos modernos en materia de comunicación e informática.
26. Recomendar a la Vicerrectoría Académica la contratación de nuevos docentes, previa evaluación de la comisión de banco de datos de la Facultad.
27. Cualesquiera otras funciones inherentes a su cargo y las que le señalen el Consejo General Universitario; la Junta de Facultad, el Estatuto y los reglamentos universitarios. **(El resaltado es nuestro).**



Es claro que, de las atribuciones conferidas a los decanos y de los puntos resaltados que se aproximan a la temática analizada, no se observa dentro de los numerales citados, alguna potestad para la colocación de placas personalizadas luego de la culminación de una obra de infraestructura realizada.

Finalmente, debemos recordar lo establecido en la Ley No. 4 de 16 de enero de 2006 "Que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí creada por la Ley 26 de 1994" publicada en la Gaceta Oficial No. 25,466 de 18 de enero de 2006, la cual en su artículo 31 nos ilustra al decirnos que: "Artículo 31. **Las autoridades universitarias con mando y jurisdicción serán el rector, en todo el ámbito de la Universidad y representante legal de esta;** los

Vicerrectores, en el área de su respectiva responsabilidad; el Secretario General; los Decanos y los Directores de Centros Regionales”. En concordancia con la Sección B “Elección y Designación de autoridades universitarias” del Estatuto Universitario, la cual en su artículo 54 dice lo siguiente: “**El Rector es el ejecutivo de más alta jerarquía académica y administrativa a quien corresponde la representación legal de la Universidad.**” (Los resaltados y subrayados son nuestros).

III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

Consideramos de suma importante expresar y aclarar que los dineros recaudados por autogestión, en el ejercicio de la función pública y en nombre de una entidad Estatal determinada, se consideran pertenecientes al erario público, por lo tanto, su utilización requiere de control, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Siendo las cosas así, la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, publicada en la Gaceta Oficial 20,188 de fecha 20 de noviembre de 1984 “*Por la cual se adopta la Ley orgánica de la Contraloría General de la República*”, resalta en su artículo 1 modificado por el artículo 88 de la Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008 publicada en la Gaceta Oficial 26,169 de fecha 20 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley No. 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, resalta que:

“Artículo 88. El artículo 1 de la ley 32 de 1984 que así:

Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, **cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos**, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional” (El resaltado es nuestro).



Como podemos observar en la Ley Orgánica citada, la misma es esclareciente al indicar la potestad fiscalizadora que ejerce la Contraloría General de República frente a los bienes públicos del Estado panameño.

Además, en este mismo cuerpo legal en su artículo 2 nos dice que:

“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, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales”. (El subrayado es nuestro).

En este mismo sentido, en su Título III (*Ley Orgánica comentada*), que desarrolla las funciones generales de la Contraloría General de la República podemos encontrar en su artículo 11, lo siguiente:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Llevará las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa, y fiscalizará la contabilidad del sector público.⁶

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General (El resaltado es nuestro)”.

Ante esto, la Corte Suprema de Justicia sobre el manejo de fondos públicos, mediante (Pleno) Sentencia de 6 de agosto de 2014: Samuel Quintero Martínez vs. Numeral 103 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indicó que:

“...es considerado un empleado de manejo quien por la naturaleza de sus funciones recaude, reciba, maneje, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, o fiscalice fondos o bienes públicos y agente de manejo, es considerado a toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, controle, apruebe, autorice o pague por



cualquier causa fondos o bienes públicos (Cfr. Artículo 2 de la Ley 67 de 2008). Como se constata, la ley de cuentas hace una diferenciación, de servidor público al cual denominada empleado de manejo y, el término de agente de manejo para referirse a cualquier particular que negocie con el Estado, quien, sin ser un servidor público, celebra un contrato, para suministrar un servicio que el Estado debe brindar, pero que en modo alguno los hace servidores públicos”.

Ahora bien, es oportuno rescatar que como los decanos de las diversas facultades son servidores públicos escogidos por elección (*sufragio*) y como el Tribunal Electoral de Panamá en la mayoría de las ocasiones es invitado como observador y recomendador por parte de los Tribunales Superiores de Elecciones Universitarias, es de alto calado observar lo indicado en la Ley No. 29 de 29 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28289-A de 30 de mayo de 2017 “Que Reforma el Código Electoral” la cual en su artículo 75, dice:

“Artículo 75. Se adiciona el artículo 207-A al Código Electoral, así:

Artículo 207-A. Desde la convocatoria al proceso electoral, los precandidatos y candidatos no podrán participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos so pena de ser inhabilitados conforme al procedimiento que establece el artículo 28, se exceptúan a los que ejercen cargos de elección popular”. (El resaltado es nuestro).

Por consiguiente, en este primer abordaje de aproximación a una regulación normativa referencial, la Corte Suprema de Justicia tras una demanda de inconstitucionalidad mediante Sentencia de 9 de febrero de 2018, determinó lo siguiente:

“...Por lo tanto, lo que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la obligación de guarda de la integridad de la Constitución impuesta por el artículo 206 del texto constitucional, es declarar que no es inconstitucional la palabra “**precandidatos**” y que es inconstitucional la frase “**se exceptúan a los que ejercen cargos de elección popular**”, contenidas en el artículo 75 de la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que adiciona el artículo 207-A al Código Electoral, por ser violatorio de la Carta Magna”.



En el contenido del fallo, se indicaba que, al existir una prohibición para los candidatos y precandidatos, para participar en la inauguración de obras o en eventos financiados con fondos públicos; con mayor razón esta prohibición debía alcanzar a los candidatos o precandidatos que ejercen cargos de elección popular, ello derivado del acceso directo que tienen respecto a los fondos utilizados y al control de las actividades, obras y eventos.

Si bien es cierto, no es el caso que nos ocupa directamente, lo dicho es para enriquecer el criterio que se está vertiendo. Lo interesante es que, tras el fallo anteriormente mencionado, nace el Decreto No. 33 de 14 de junio de 2018 “Que modifica el artículo 2 del Decreto 21 de 4 de mayo de 2018, que subrogó el Decreto 10 de 2018, que reglamenta el artículo 243 del Código Electoral”, veamos:

“Artículo 1. El artículo 2 del Decreto 21 de 2018, quedará así:

Artículo 2. (...) En cuanto a las actividades financiadas con fondos públicos, se entiende que son aquellas directamente relacionadas con la inauguración de obras públicas; por lo que **se prohíbe la colocación de placas personalizadas de las autoridades de gobierno.**

Quedan excluidas de la prohibición, las actividades oficiales propias e inherentes al ejercicio del cargo que son financiadas con el presupuesto nacional o municipal, **ajenas a la inauguración de obras públicas**”. (El **resaltado es nuestro**).

Dicha norma tiene un sentido de nacimiento, debido a que la Ley No. 33 de 16 de abril de 1941 “Por la cual se establece una prohibición”, en su artículo 1 y 2 disponía que:

“Artículo 1. Queda terminantemente prohibido a los empleados públicos y a los constructores de obras nacionales de cualquier clase, bautizarlas con nombre de personas que aún existen.

Esta facultad queda reservada al Poder Legislativo.

Tal prohibición se extiende igualmente a los nombres de puertos, colonias agrícolas, etc, y también a los establecimientos de beneficencia, de recreo o de utilidad pública, así como de cualesquiera otras auxiliares en su construcción o mantenimiento con fondos públicos”.

Nota. Esta norma fue derogada por la Ley No. 81 de 22 de octubre de 2013, publicada en la Gaceta Oficial No. 27,403 de 25 de octubre de 2013. La decisión fue con la finalidad de no



limitar la colocación a bienes públicos de nombres de personas solamente fallecidas, sino el de poder tener la oportunidad jurídica de brindar reconocimientos a personas meritorias que se encuentren con vida. Lo que no debe generar margen a confusión, es que, en el ejercicio público activo de funciones, esta derogación de la norma, permita a las autoridades de gobierno la colocación de placas personalizadas. Es por ello que, la norma electoral sabiamente plasmó la aclaración.

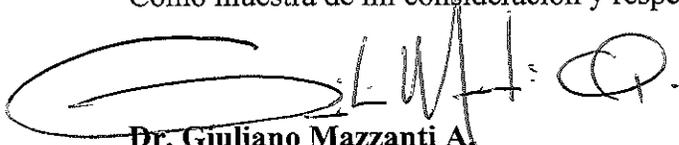
“Artículo 2. Queda también prohibida la colocación, en las oficinas públicas de retratos de autoridades en ejercicio”.

Nota. Esta norma fue derogada por la Ley No. 60 de 17 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta Oficial No. 24,705 de 22 de diciembre de 2002.

IV. Conclusión

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que cumpliendo con el mandato constitucional que establece que los servidores públicos solo pueden hacer lo que la ley le permite, en observancia del principio de legalidad contenido en la Ley No. 38 de 2000 y en el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, también frente a la no existencia de una norma interna universitaria que otorgue este tipo de atribuciones y además tomando como referencia normativa (*aclaración: sólo referencia jurídica ante casos similares*) las normas electorales donde determinan que se prohíbe la colocación de placas personalizadas de las autoridades de gobierno y tomando en consideración que los decanos de facultades son autoridades de elección siendo este el escenario que analizamos, consideramos que tras la culminación de una obra realizada con dineros producto de la autogestión, siendo estos de igual manera dineros públicos, no se deben colocar placas personalizadas manifestando quien realizó la gestión administrativa en edificios o infraestructuras públicas.

Como muestra de mi consideración y respeto,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración

gm

