



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de enero de 2024.
C-001-24

Profesor
Marcos Vigil
Presidente del Comité Electoral Universitario
Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP)
Ciudad.

Ref.: Alcance de la potestad reglamentaria del Comité Electoral Universitario de la UMIP.

Respetado profesor Vigil:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a la NOTA-CEU-043-23 de 7 de diciembre de 2023, recibida en este Despacho el 12 de diciembre de 2023, mediante la cual plantea a esta Procuraduría, las siguientes interrogantes:

“1. Si Comité Electoral Universitario de la UMIP, con “autonomía para reglamentar y decidir dudas, vacíos, controversias e interpretar privativamente todo lo concerniente a la materia electoral”, tiene facultad para reglamentar el numeral 4 del artículo 77 del Estatuto Orgánico de la UMIP que versa sobre los “10 años como docente en Educación Superior marítima”.

2. Si puede el personal docente nombrado con la Planilla 172 (contratación por servicios profesionales) dentro de la UMIP, ser considerados servidores públicos, con derecho a ejercer el voto en los sufragios para escoger a las distintas autoridades de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.”

Con relación al tema objeto de su primera interrogante, es la opinión de esta Procuraduría que el Comité Electoral Universitario de la UMIP no tiene facultad para reglamentar el numeral 4 del artículo 77 del Estatuto Orgánico, que establece el requisito de contar con “10 años como docente en Educación Superior marítima” para aspirar al cargo de Rector; estableciendo límites no contemplados en dicha disposición estatutaria, toda vez que ello rebasaría los límites que le impone el Estatuto Orgánico de dicha casa de estudios universitarios.

Respecto a su segunda pregunta, este Despacho opina que los miembros del personal docente, incluido en la Planilla 172 (contratación por servicios profesionales) dentro de la UMIP, pueden ser considerados servidores públicos, con derecho a ejercer el voto en los sufragios para escoger a las distintas autoridades de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, en los términos que señala el artículo 4 del Reglamento General de Elecciones.

Debo aclarar, que la respuesta brindada a través de 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. Consideraciones previas. De los límites de la Potestad Reglamentaria.

Como cuestión previa estimamos preciso referirnos a algunas disposiciones de interés en cuanto al tema objeto de su consulta:

Numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política establece la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo de la siguiente manera:

“**ARTICULO 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...”

Artículo 15 del Código Civil, contenido en el Capítulo III del Título Preliminar, sobre la “*Interpretación y Aplicación de la Ley*”:

“**ART. 15.** 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 y las leyes.”

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”:

“**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**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado,

honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 47.** Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.” (Subraya el Despacho)

De la normativa constitucional y legal citada se desprende con meridiana claridad, que **por regla general**, la potestad reglamentaria es una atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, y que consiste en *“reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu”*. Dicha normativa permite inferir que, la potestad reglamentaria, es una facultad del Órgano Ejecutivo que tiene límites, que derivan del texto y el espíritu de la Ley.

Sobre el particular, en Sentencia de 29 de octubre de 1991¹, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dicho Alto Tribunal de Justicia, al referirse a los límites de la potestad disciplinaria, señaló lo siguiente:

“(…)

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respeto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. **Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público"** (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág.216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.” (Resaltado del Despacho).

¹ Sentencia de 29 de octubre de 1991, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, formulada por el Lic. Luis Shirley para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, dictado por el señor presidente de la República, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. (Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.)

Además del Órgano Ejecutivo, la potestad reglamentaria puede ser ejercida por entidades u organismos autónomos o descentralizados, cuando dicha facultad les sea conferida por la Constitución y/o la Ley; ello es así, toda vez que su condición de autonomía lleva implícita la facultad de auto normarse, dentro del giro del servicio o ámbito en que desarrolla sus funciones.

Tal es el caso de entidades como el Tribunal Electoral, institución que por mandato constitucional tiene atribuida la función de “*reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación*” (Cfr., numeral 3, artículo 143 de la Constitución Política) y la Autoridad del Canal de Panamá, que detenta potestad reglamentaria para, “*Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional*” (Cfr., numeral 6 del artículo 319 de la Constitución Política).

También la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la facultad reglamentaria de algunas instituciones y entidades del Estado, entre ellas, la Contraloría General de la República (Cfr. Sentencia de 8 de febrero de 1993), la Junta de Control de Juegos (Cfr. Sentencia de 2 de febrero de 1999) y la Caja de Seguro Social (Cfr. Sentencia de 19 de junio de 1996). En tal sentido, se expresó la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, en Sentencia de 21 de marzo de 2002²; pronunciamiento de cuyo texto trasluce que la potestad de las instituciones y entidades autónomas de expedir normas reglamentarias de carácter interno, para organizar la prestación de los servicios que le atribuye la ley (o, según el caso, el ejercicio de sus funciones), se fundamenta en la autonomía de la cual gozan por mandato constitucional y/o legal y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y y/o funciones que brindan o realizan; debiendo entenderse que las mismas están sometidas, no solo a las limitaciones que le imponga su régimen jurídico especial, sino también, a todas las leyes del país y al control judicial de los Tribunales de la República.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En el caso específico del Comité Electoral Universitario de la UMIP, los artículos 262 y 265 del Estatuto Orgánico establecen lo siguiente, en cuanto al alcance de su potestad reglamentaria:

“Artículo 262. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes estamentos universitarios, se crea mediante el presente Estatuto Orgánico el **Comité Electoral Universitario**, con carácter permanente y autónomo, con el fin de que **reglamente**, interprete y aplique **privativamente** todo lo concerniente a la **materia electoral**.

² Sentencia de 21 de marzo de 2002, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Lic. Ademir Montenegro, en representación de José Benjamín Quintero para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 34-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000, N° 35-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000 y N° 49-2000 D.G. de 26 de junio de 2000, expedidas por el Director General del Instituto Nacional de Deportes (Magistrado Ponente: Winston Spadafora Franco).

Por lo tanto, deberá dirigir, vigilar, fiscalizar y decidir las dudas, vacíos o controversias que surjan en los diferentes procesos electorales que se lleven a cabo en la UMIP.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 265.** El Comité Electoral Universitario tendrá las atribuciones siguientes:

1. **Reglamentar todo lo concerniente a la materia electoral en general y de cada una de las elecciones universitarias que se celebren.**
2. Garantizar el cumplimiento de los requisitos para el cargo o puestos, por parte de los aspirantes.
3. Interpretar y aplicar las disposiciones reglamentarias, así como conocer y decidir las controversias, dudas o vacíos que originen su aplicación.
4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio previamente establecidos.
5. Sustituir a cualquiera de sus miembros por parcialidad con algún candidato o la falta de competencia, debidamente comprobada.
6. Solicitar debidamente organizadas y ordenadas, a la Secretaría General y a Recursos Humanos, el padrón electoral que ha de ser utilizado para que las personas que allí aparezcan ejerzan el derecho al sufragio en el correspondiente torneo electoral.
7. Dirigir y fiscalizar el padrón electoral y resolver todas las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
8. Nombrar a los miembros de las corporaciones electorales y otorgarles el correspondiente distintivo.
9. Proclamar a los elegidos.
10. Declarar nulo, en caso de ameritarlo, cualquier proceso electoral y convocar nuevamente a elecciones.
11. Decidir sobre cualquier asunto de tipo electoral no previsto en este Estatuto Orgánico, en el Reglamento de Elecciones y otras disposiciones.” (Resaltado del Despacho)

De conformidad con la normativa citada, al Comité Electoral Universitario de la UMIP *-organismo oficial creado y regulado a nivel estatutario, con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes estamentos universitarios-*, **le corresponde de modo privativo reglamentar todo lo concerniente a la materia electoral en general y de cada una de las elecciones universitarias que se celebren.**

En tal sentido, en Sentencia de 2 de diciembre de 2019³, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señaló al referirse al alcance del artículo 262 del Estatuto Orgánico de la UMIP, lo siguiente:

³ Dictada dentro de la demanda Contencioso administrativa de Nulidad, interpuesta por Natalia Ninochka Carr Sesnic, actuando en su propio nombre y representación para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014, emitida por el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

“(…)

Del último artículo arriba citado, y aplicándolo al caso en estudio, podemos colegir que el Comité Electoral Universitario, es un ente permanente y autónomo, que reglamentará, interpretará y aplicará privativamente todo lo concerniente a la materia electoral, en la Universidad Marítima Internacional de Panamá.”

De lo hasta aquí anotado se infiere que la potestad reglamentaria atribuida al Comité Electoral Universitario de la UMIP, la cual se fundamenta en la autonomía de la cual goza dicho organismo oficial por mandato de las normas estatutarias previamente citadas, tendría que ser ejercida dentro de los parámetros y limitaciones que le impongan la Constitución, su régimen jurídico especial, las leyes del país que le resulten aplicables y el control judicial de los Tribunales de la República.

En lo concerniente a los requisitos para ser Rector de la UMIP, el numeral 4 del artículo 24 de la Ley N°81 de 8 de noviembre de 2012, orgánica de la UMIP, establece lo siguiente:

“**Artículo 24.** Para ser Rector se requiere:

(…)

4. Haberse desempeñado durante un período no menor de diez años como docente en educación superior marítima o actividades vinculadas al sector marítimo.”

En concordancia, el numeral 4 del artículo 77 del Estatuto Orgánico señala:

“**Artículo 77.** Para ser **Rector** se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

(…)

4. Haberse desempeñado durante un período no menor de diez (10) años como docente en educación superior marítima o actividades vinculadas al sector marítimo.

(…)” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 77, citado, es de alcance amplio, siendo así que de su propio texto se desprende, a juicio de este Despacho, la finalidad de la norma, en el sentido de permitir que puedan aspirar a dicho cargo “docentes especializados en educación superior marítima o actividades vinculadas al sector marítimo”, que no necesariamente pertenezcan a la planta docente de dicha casa de estudios universitarios.

De allí que en respuesta a su primera interrogante, sobre si el Comité Electoral Universitario de la UMIP, tiene facultad para reglamentar el numeral 4 del artículo 77 del Estatuto Orgánico, que establece el requisito de contar con “10 años como docente en Educación Superior marítima”, para aspirar al cargo de Rector, sea la opinión de este Despacho que dicho organismo no podría restringir, por vía reglamentaria, el alcance amplio dado a la normativa sustancial que regula los requisitos para aspirar a estos cargos, porque ello rebasaría los límites que le imponen el artículo 24 de la Ley N°81 de 2012, orgánica de la UMIP y el referido numeral 4 del artículo 77 del Estatuto Orgánico de dicha casa de estudios universitarios, adoptado por el Consejo General Universitario en su calidad de máximo órgano colegiado de gobierno de dicha institución universitaria, en ejercicio de la función que le atribuye el

numeral 3 del artículo 16 de la Ley N°81, 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*”.

Con relación a su segunda interrogante, sobre si los miembros del personal docente, nombrado en la Planilla 172 (contratación por servicios profesionales) dentro de la UMIP, pueden ser considerados servidores públicos, con derecho a ejercer el voto en los sufragios para escoger a las distintas autoridades de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, una lectura atenta del texto de la Ley N.º81 de 2012 y del Estatuto Orgánico de la UMIP permite constatar que dicho régimen jurídico especial no contempla disposición legal o estatutaria alguna que reserve el derecho al sufragio a aquellos docentes que revistan el carácter de “servidores públicos” o impida al personal académico vinculado al servicio docente mediante contrato por servicios profesionales ejercer el derecho al voto.

Sobre si dicho personal reviste o no el carácter de servidores públicos, resulta pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 299 constitucional, “*Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.*” Sobre el particular, y por la similitud de los antecedentes, nos permitimos remitirle a lo indicado por este Despacho en las opiniones vertidas mediante las notas C-077-19 y C-018-19, en las cuales nos referimos a la situación jurídica de los docentes contratados por servicios especiales de manera recurrente quienes, según se concluye en dichas notas, **son servidores públicos.**

Abordado este punto, es preciso señalar que, el numeral 1 del artículo 46 de la Ley N.º81 de 2012 se refiere, para los efectos de la ponderación del voto, al personal académico que haya laborado en no menos de un período académico; y, el artículo 47, señala únicamente que para votar los profesores deben tener la condición y cumplir con los requisitos señalados en la Ley Orgánica, el Estatuto Orgánico y en el Reglamento de Elecciones. En igual sentido se expresan los artículos 268 y 269 del Estatuto Orgánico.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 181 del el Estatuto Orgánico de la UMIP, como quedó modificado por la Resolución del Consejo Superior N.º002-2013 de 25 de julio de 2023, todos los profesores tienen derecho a “*5. Elegir y ser elegido para puestos de gobierno universitario en la forma que determinen la Ley Orgánica, el presente Estatuto Orgánico y los reglamentos*”; siendo así que, aquellos docentes que hubieren sido contratados por períodos definidos, como es el caso de los profesores “eventuales” (Cfr. artículo 158 del Estatuto Orgánico), podrían entenderse enmarcados en el supuesto de hecho contemplado en el artículo 4 del Reglamento General de Elecciones de la UMIP, siempre que su situación se ajuste a los presupuestos que señala la mencionada norma, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 4.** Para los efectos de la elección del Rector y Decanos, se consideran votantes para fines única y exclusivamente electorales, aquellos miembros de la Comunidad UMIP que cumplan con los siguientes requisitos:

4.1 El personal académico: Todos los que hayan laborado en no menos de un período académico, a partir de la convocatoria hasta el día de cierre del Padrón Electoral Preliminar según lo señalado en el Calendario Electoral. El profesor que ejerce la docencia por

primera vez y el período académico no ha concluido no podrá votar.

El personal académico que puede ejercer el derecho a voto en la elección, lo hará así:

4.1.1. Todo el personal académico votará para Rector.
(...)” (Resaltado del Despacho).

De allí que en atención al principio de estricta legalidad este Despacho opine, en respuesta a su segunda interrogante que, los miembros del personal docente, incluido en la Planilla 172 (contratación por servicios profesionales) dentro de la UMIP, pueden ser considerados servidores públicos, con derecho a ejercer el voto en los sufragios para escoger a las distintas autoridades de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, en los términos que señala el artículo 4 del Reglamento General de Elecciones.

Esperamos de esta manera haber contestado de manera objetiva, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-184-23