



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de octubre de 2024  
Nota C-223-24

Honorable Diputado  
**Augusto E. Palacios M.**  
Circuito 4-1  
Asamblea Nacional  
Ciudad

**Ref.: Alcance de la actuación de una Comisión de Investigación de la Asamblea Nacional.**

Honorable Diputado:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.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", se da respuesta a su Nota 2024-134-AN-DHD-AEPM de 7 de octubre de 2024, mediante la cual eleva consulta en los siguientes términos:

- "1. Según el artículo 67 de Texto Único de la Ley 49 del 4 de diciembre de 1984, ¿Cuál sería el alcance de la Comisión de Investigación y qué tipo de actuaciones estaría legitimada para realizar?"
2. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 4 del 16 de enero de 2006 y el artículo 67 del Texto Único de la Ley 49 del 4 de diciembre de 1984, ¿Considera que pudiera existir alguna limitación a los actos de investigación en virtud de la autonomía universitaria?"

En cuanto a su primera pregunta, esta Procuraduría considera que el alcance de la Comisión de Investigación consiste en levantar el respectivo informe y presentarlo al Pleno de la Asamblea Nacional, para que este dicte las medidas que considere apropiadas, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 67 del Texto Único de la Ley No.49 de 1984 (Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional).

Respecto su segunda pregunta, este Despacho es de la opinión que, la Comisión de Investigación está legitimada para realizar aquellas actuaciones administrativas contempladas en la legislación nacional, en tanto las mismas respeten las competencias constitucionales de la propia función judicial de la Asamblea Nacional (conocer acusaciones o denuncias y juzgar a definidas autoridades), del Órgano Judicial (administrar justicia), del Ministerio Público (perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales), y demás atribuciones definidas en la Carta Magna y desarrolladas en la Ley, en virtud de lo dispuesto en los artículos 18, 32, 160, 161.6, 201 y 202 de la Constitución Política.

En lo relativo a su tercera y última interrogante, esta Procuraduría estima que la autonomía universitaria no limita los actos de la Comisión de Investigación, en tanto los mismos se ciñan a la Constitución y la Ley, en

virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 161 de la Constitución Política.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

## I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra 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, que a la letra enuncian:

*"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 permita<sup>1</sup>.

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 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).

Es importante señalar que 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:

---

<sup>1</sup> "... 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.

*"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."*

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

En este mismo orden de ideas, 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)

De lo arriba transcrito, se puede observar que 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 nulidad<sup>2</sup>.

***"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

---

<sup>2</sup> "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.

*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)

Ahora bien, en el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con el Texto Fundamental y la jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

### III. De la Comisión de Investigación de la Asamblea Nacional.

El numeral 6 del artículo 161 del Texto Fundamental consagra la atribución del Pleno de la Asamblea Nacional para nombrar "*comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas*".

Mientras que, en concordancia, el artículo 67 del Texto Único<sup>3</sup> de la Ley No.49 de 1984<sup>4</sup> indica que "*Para atender cualquier asunto de interés público, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá crear Comisiones de Investigación para que rindan informe, a fin de que este dicte las medidas que considere apropiadas*", reiterando en estos términos lo autorizado en la Carta Magna.

Como quiera que dicha función de designar tales comisiones, está inmersa entre aquellas denominadas administrativas, resulta prudente acudir a la distinción indicada en la Sentencia de 23 de diciembre de 2022<sup>5</sup>, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, que se lee así:

*"...se hace oportuno identificar las facultades que la Constitución Política le otorga a la Asamblea. Tal como lo señala los artículos 152, 159, 160 y 161 de la Constitución Política, la Asamblea Nacional mantiene las siguientes facultades: (a) Legislativas, (b) Administrativas y (c) Judiciales.*

***La función administrativa**, que se contextualiza en el presente debate, puede entenderse como el **conjunto de actividades, tareas y labores coordinadas, con el propósito, entre otras cosas, de fiscalizar la labor que realiza el Órgano Ejecutivo en sus funciones**, a través de las distintas comisiones adscritas a dicha institución legislativa.*

*La citación de funcionarios públicos y particulares, precisamente, se ubica dentro de la "función administrativa", históricamente otorgada desde la Constitución Política de Panamá de 1946, mediante la cual se establecía lo siguiente: "Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional: ... 7. Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo y para que informen a la Asamblea a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas. En esas comisiones estarán necesariamente representados todos los partidos que compongan la Asamblea y **tendrán derecho de citar tanto a los particulares como a los funcionarios v autoridades para que concurran a informar***

<sup>3</sup> Publicado en la Gaceta Oficial No.26476-D de 9 de febrero de 2010.

<sup>4</sup> Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional". Publicado en la Gaceta Oficial No.20198 de 5 de diciembre de 1984.

<sup>5</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.29735 de 8 de marzo de 2023.

**ante ellas, y el de solicitar los datos, y documentos que estimen necesarios para los fines de la investigación."**

*Vemos pues que, en ese momento, el propósito o finalidad que la Constitución le otorgaba a la citación de funcionarios públicos y particulares por parte de la Asamblea, no incluía alguna consecuencia por no asistir o cumplir dicha citación. Sin embargo, nótese que a los particulares sólo se les citaba por conducto de las comisiones permanentes.*

*Dicho esto, también resulta interesante, para lo que aquí se debate, delimitar, tanto las **facultades administrativas**, como las **judiciales** que tiene dicha institución, para que, así se evidencie cuál es la diferencia.*

*En cuanto a las primeras, como ya se ha desarrollado, se puede apreciar que se trata del ejercicio del **equilibrio y control en cuanto a la intervención en la actividad del Órgano Ejecutivo**, los Ministerios y Dependencias adscritas a él; fiscalización que permite mantener el orden y transparencia en la funcionalidad de este Órgano del Estado. También, el Órgano Legislativo, de acuerdo con los requisitos legales y reglamentarios, está facultado para reprochar la actuación de uno o varios Ministros, a través del voto de censura de acuerdo al numeral 7 del artículo 161 de nuestra Carta Magna.*

*En cambio, a decir de la **función judicial** de la Asamblea Nacional, establecida en el artículo 152 en concordancia con el artículo 160 de la Constitución Política, se puede colegir, en síntesis, que **en dicha atribución la Asamblea se encarga de la investigación acerca de denuncias o acusaciones que se presenten, únicamente, contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.***

*(Lo resaltado es del Despacho)*

Conforme la distinción expuesta por la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de realizar un profundo análisis doctrinal, la función judicial consiste en investigar las denuncias y juzgar a autoridades puntuales, en tanto que las administrativas conllevan fiscalizar las labores del Órgano Ejecutivo.

En este sentido, referido a la creación de Comisiones de Investigación, es dable entender dicha potestad como una herramienta intrínseca a la Asamblea Nacional, puesto que al Diputado en muchas ocasiones le corresponde atender o exponerse ante las reacciones populares que se susciten con motivo de la opinión pública, sean estas dentro o fuera del hemiciclo parlamentario, o de su circunscripción (circuito electoral), bajo cuyo amparo se ejerce un control político de la gestión pública, al cuestionar y solicitar informe de las actuaciones u omisiones realizadas en ejercicio de la función pública (transparencia y rendición de cuentas), con la finalidad de someter el resultado al Pleno de la Asamblea Nacional, para lo que se estime procedente.

Así, atendiendo lo expuesto en las citadas norma constitucional y legal, el alcance<sup>6</sup> de la Comisión de Investigación consiste en levantar el respectivo informe y presentarlo al Pleno de la Asamblea Nacional, para que este dicte las medidas que considere apropiadas, puesto que la administración de justicia corresponde al Órgano Judicial.

---

<sup>6</sup> De conformidad con la Real Academia Española, es: "Capacidad de alcanzar o cubrir una distancia. Alcance de la vista, de un proyectil, de una emisora de radio. Capacidad física, intelectual o de otra índole que permite realizar o abordar algo o acceder a ello. Las cuestiones metafísicas están fuera de mi alcance" <https://dle.rae.es/alcance>

En lo concerniente a su segunda pregunta, respecto al tipo de actuaciones que la Comisión de Investigación<sup>7</sup> estaría legitimada<sup>8</sup> para realizar, es menester retornar a la Sentencia de 23 de diciembre de 2022, parcialmente reproducida *ut supra*, en la cual se afirma que la Constitución Política de 1946<sup>9</sup> facultaba a esta comisión para "***citar... a los funcionarios y autoridades... y solicitar los documentos que estimen necesarios para los fines de la investigación***".

Precisión que ha sido omitida en el presente Texto Fundamental, que sólo autoriza al Pleno de la Asamblea Nacional a citar o requerir la presentación de informes verbales o escritos, en el numeral 9 de su artículo 161, destinado a los funcionarios nombrados o ratificados por el Órgano Legislativo, Ministros de Estado, Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, y empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159 *ibidem*. Con lo cual queda manifiesto que la Carta Magna no especifica las actuaciones administrativas que resultan atribuibles a la Comisión de Investigación.

No obstante, no cabe entender la conformación de un organismo temporal (comisión de investigación), bajo la anuencia constitucional y cuya finalidad sea informar al Pleno de la Asamblea Nacional sobre un tema de interés público, sin que la misma esté revestida de la capacidad para alcanzar el objetivo de su mandato, esto es el procurar la adquisición de conocimiento sobre el asunto asignado, de manera que la Asamblea Nacional pueda evaluar y arribar a las "*medidas que considere apropiadas*".

Desde esta perspectiva, la Constitución Política ha de ser interpretada "*como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes... Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema*"<sup>10</sup>.

Siendo así, en atención al principio de estricta legalidad, pilar del ordenamiento jurídico patrio, que proclama el ejercicio de los poderes estatales en riguroso acato de lo permitido por el derecho positivo, este Despacho es de la opinión que la Comisión de Investigación está legitimada para realizar aquellas actuaciones administrativas contempladas en la legislación nacional, en tanto las mismas respeten las competencias constitucionales de la propia función judicial de la Asamblea Nacional (conocer acusaciones o denuncias y juzgar a definidas autoridades<sup>11</sup>), del Órgano Judicial (administrar justicia<sup>12</sup>), del Ministerio Público (perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales<sup>13</sup>), y demás atribuciones definidas en la Carta Magna y desarrolladas en la Ley.

#### IV. De la Autonomía Universitaria.

La autonomía universitaria está consagrada en los artículos 103, 104 y 105 de la Carta Fundamental patria, en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la Real Academia Española, investigar es: "*Indagar para descubrir algo*". <https://dle.rae.es/investigar>

<sup>8</sup> Conforme la Real Academia Española, legítimo es: "*Conforme a las leyes; lícito*". <https://dle.rae.es/leg%C3%ADtimo>

<sup>9</sup> Véase el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución Política de 1946.

<sup>10</sup> QUINTERO, Cesar (1999). Interpretación Constitucional. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. 1ª Edición. pp..36.37.

<sup>11</sup> Cfr. artículo 160 de la Constitución Política de Panamá.

<sup>12</sup> Cfr. artículo 201 y ss de la Constitución Política de Panamá.

<sup>13</sup> Cfr. artículo 220 y relacionados de la Constitución Política de Panamá.

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

*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 razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario."  
(Lo resaltado es del Despacho)

Del texto constitucional precedente, se observa que la autonomía universitaria se proclama en torno a los aspectos de la personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo (artículo 103), la organización de sus estudios (artículo 103), la designación y separación de su personal (artículo 103), la autonomía económica (artículo 104) y la *libertad de cátedra*<sup>14</sup> (artículo 105).

Similar noción exterioriza la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) –organización internacional de instituciones de educación superior, constituida el 22 de septiembre de 1949, y avalada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)–, de la cual forman parte<sup>15</sup> la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) y la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), al definir la autonomía universitaria, según se transcribe a continuación:

*"La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no una merced que le sea otorgada -y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales.*

*Así se observa, que las Universidades Oficiales se encuentran reguladas por Leyes Orgánicas, Estatutos y Órganos de Gobierno que le garantizan la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, basadas en tres presupuestos mínimos que la constituyen:*

**- Autonomía Institucional** esto es, la facultad de dictar su propia norma fundamental o estatuto, definir sus objetivos y determinar su estructura; elegir sus propias autoridades, definir sus propias políticas académicas e institucionales y sus relaciones respecto las restantes estructuras del Estado y la sociedad.

<sup>14</sup> De conformidad con la Real Academia Española es el "Derecho fundamental de los profesores y una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, así como concreción específica de la libertad de expresión, que supone la posibilidad que tienen los docentes de exponer la materia que deben impartir con arreglo a sus propias convicciones -siempre con cumplimiento de los programas establecidos- y a las competencias de los diversos órganos que tienen atribuida la organización de la docencia...".  
<https://dpej.rae.es/lema/libertad-de-c%C3%A1tedra>

<sup>15</sup> <https://udualc.org/instituciones-de-educacion-superior/>



- **Autonomía Académica** que abarca la investigación y la docencia y se traduce en la facultad de fijar el plan de estudios, títulos y grados, sus alcances e incumbencias, los contenidos curriculares de las carreras, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita, los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación.

- **Autonomía o Autarquía Administrativa y Económico-Financiera** que consagra la gestión personal como a la administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, también la posibilidad de obtener los recursos adicionales más allá de los aportes del Tesoro Nacional." <sup>16</sup>  
(Lo resaltado es del Despacho)

De esta excerpta, pueden extraerse los siguientes elementos de la autonomía:

- Libertad de elegir el campo de indagación (autonomía para investigar).
- Libertad de definir el contenido de las asignaturas (autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente).
- Libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, realizar nombramientos, remociones y disponer asignaciones (autonomía administrativa).
- Libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización *a posteriori* por parte de organismos de contraloría competentes, en caso de fondos públicos (autonomía económica).
- Inviolabilidad de los predios, instalaciones y dependencias universitarias (autonomía territorial).

De lo desarrollado, se colige que la abordada autonomía es la prerrogativa reconocida a las universidades, para que puedan autorregularse sin interferencias externas, con la finalidad de beneficiar las labores investigativas y la formación de los estudiantes.

Ahora bien, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 30 de diciembre de 2021, ante acción de plena jurisdicción, ha proferido que:

*"A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:*

- a) **Autonomía para investigar**, por medio de la cual la Universidad elige libremente el campo de indagación que considere más propicia;
- b) **Autonomía para enseñar**, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas);
- c) **Autonomía administrativa**, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones;
- d) **Autonomía económica**, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización *a posteriori* por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos, y;
- e) **Autonomía territorial**, que supone la inviolabilidad de sus predios.

---

<sup>16</sup> CANTARD, Albor. La autonomía universitaria hoy, un debate necesario, citado por Villar Alejandro (compilador). La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana, Editora UNICAMP, Brasil, 2014. Página 66). <http://dspaceudual.org/bitstream/Rep-UDUAL/40/1/idea%20latinoamericana%2c%20coleccion%2c%20b3n%2010.%20La%20autonom%2c%20universitaria%2c%20una%20mirada%20latinoamericana.pdf>

*Es por ello que podemos anotar que la autonomía que posee la Universidad de Panamá entraña que ésta puede autogobernarse sin injerencia de terceros, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee de Libertad de Cátedra, de su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión.*

*Esa Autonomía Universitaria implica, entre otras cosas, el desarrollo de los derechos económicos, prestacionales, académicos y participativos en la vida universitaria, como la evaluación del recurso humano y del perfil idóneo necesario para lograr la generación de los profesionales que requiere la sociedad, entre otros.*

*Sin embargo, debe decirse que **esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exige a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución Política o la Ley**, y es que, se aprecia del propio mandato constitucional que da vida a la Autonomía Universitaria que la misma se encuentra **supeditada precisamente a la Ley, entendiéndose por ésta, a las disposiciones con rango constitucional o legal.***

*De lo anterior, queda claro entonces, que **si bien, es innegable que la importante Casa de Estudios goza de plena autonomía en su régimen, otorgado por vía constitucional, no menos cierto es que tal prerrogativa no es absoluta, sino que se encuentra supeditada al cumplimiento de los parámetros establecidos en los instrumentos con rango constitucional o legal.***

(Lo resaltado es del Despacho)

Así, conforme la contundente interpretación sostenida por el Máximo Tribunal de Justicia, la autonomía universitaria comprende un variado rango de garantías, que desencadenan una libertad de autorregularse, siempre que sus actuaciones no contraríen la Carta Política y la Ley. En ese mismo hilo lógico jurídico, a nivel constitucional, no resulta comprensible que la autonomía universitaria sirva de fundamento para desconocer una función expresamente brindada a la Asamblea Nacional.

En el caso de la Universidad Autónoma de Chiriquí, reorganizada por la Ley No.4 de 2006<sup>17</sup>, cuya autonomía está reconocida en los artículos 2 y 3 ibídem, esta Procuraduría estima que la autonomía universitaria no limita los actos de la Comisión de Investigación, en tanto los mismos se ciñan a la Constitución y la Ley, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 161 de la Constitución Política.

Luego de este análisis y estudio profundo del tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. El alcance de la Comisión de Investigación consiste en levantar el respectivo informe y presentarlo al Pleno de la Asamblea Nacional, para que este dicte las medidas que considere apropiadas, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 67 del Texto Único de la Ley No.49 de 1984 (Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional).

---

<sup>17</sup> Ley No.4 de 16 de enero de 2006, "Que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí, creada por la Ley 26 de 1994". Gaceta Oficial No.25466 de 18 de enero de 2006.

2. La Comisión de Investigación está legitimada para realizar aquellas actuaciones administrativas contempladas en la legislación nacional, en tanto las mismas respeten las competencias constitucionales de la propia función judicial de la Asamblea Nacional (conocer acusaciones o denuncias y juzgar a definidas autoridades), del Órgano Judicial (administrar justicia), del Ministerio Público (perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales), y demás atribuciones definidas en la Carta Magna y desarrolladas en la Ley, en virtud de lo dispuesto en los artículos 18, 32, 160, 161.6, 201 y 202 de la Constitución Política.
  
3. La autonomía universitaria no limita los actos de la Comisión de Investigación, en tanto los mismos estén ceñidos a la Constitución y la Ley, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 161 de la Constitución Política.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-218-24