REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, cuatro (4) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en representación de la Contraloría General de la República, ha formulado Consulta de legalidad, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre supuestos vicios de ilegalidad de la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá (Fs. 2-12).

Mediante la Resolución fechada 5 de enero de 2016, se admitió la referida consulta de legalidad; de la misma se le corrió traslado al Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá y al Procurador de la Administración (Fs. 24).

I. CONSULTA DE LEGALIDAD

El apoderado judicial de la actora solicita a este Tribunal que se pronuncie sobre los supuestos vicios de ilegalidad de la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, por medio de la cual se adicionó la Resolución N°10-15 GGP de 8 de octubre de 2015, dictada por ese mismo órgano de gobierno, y se resolvió lo siguiente:

> "**Artículo Primero**: Decidir que la Universidad de Panamá, por conducto del Rector, debe insistir en el refrendo ante la Contraloría General de la República, de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, por un monto de Ciento Cincuenta y Cuatro Mil Seiscientos Veintiún Balboas con 78/100 (B/.154,621.78) no refrendada, relacionada con el pago de vacaciones de autoridades universitarias, a efecto de que dicha planilla sea pagada en el concepto de compensación económica.

> **Artículo Segundo**: Esta Resolución entra a regir a partir de su aprobación." (Fs. 16-17).

II. NORMA QUE SE ESTIMA VIOLADA Y EL CARGO DE LA INFRACCIÓN

El abogado de la entidad pública consultante estima que la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, viola el artículo 254 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015", el cual es del tenor siguiente:

> "**ARTÍCULO 254**. Pago de vacaciones. Sólo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los exfuncionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la respectiva institución.
>
> Los funcionarios que hayan acumulado más de dos meses de vacaciones deberán hacer uso del excedente en forma programada.
>
> El Órgano Ejecutivo podrá determinar lo conducente en cuanto a los organismos de seguridad del Estado.
>
> PARÁGRAFO. Se exceptúa el caso de los funcionarios activos con períodos constitucionales o legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a períodos anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria asignada en el Presupuesto."

Quien formula la consulta de ilegalidad bajo examen, señala que a través de la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá insiste en el refrendo de la Planilla Adicional N°SP-1121-2015, relacionada con el pago de vacaciones vencidas de autoridades universitarias para el año 2015, en el concepto de compensación económica; hecho que, en su opinión, en atención a lo previsto por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, coloca a la Contraloría General de la República en la situación de refrendar por insistencia un acto que afecta los fondos públicos, ya que de acuerdo con la norma citada, las vacaciones sólo se pagarán a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los exfuncionarios, con

cargos a créditos reconocidos, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la respectiva institución (Fs. 10-11).

De igual manera, indica que dada la insistencia de refrendo contenida en el acto objeto de reparo, se da inicio al trámite administrativo de refrendo por insistencia de la citada planilla adicional, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984; procedimiento en el cual la Contraloría General de la República debe aplicar la Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, misma que, reitera, tiene vicios de ilegalidad, por vulnerar el artículo 254 de la Ley 36 de 2014 (F.5).

III. INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR LA RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

Mediante la Nota N° 109-2016 de 25 de enero de 2016, el Rector de la Universidad de Panamá remite al Magistrado Sustanciador un informe explicativo de conducta que gira en torno a la expedición del acto administrativo sobre el cual recae la consulta de ilegalidad en estudio, esto es, la Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de ese centro universitario (Fs. 26-34).

Entre otros aspectos, el referido servidor público indica que en la Nota N° 6293-15 DFG de 25 de septiembre de 2015, la Contraloría General de la República hizo constar su decisión de no refrendar la Planilla Adicional N° SP-1121-2015, por un monto de B/.154,621.78, relacionada con el pago de vacaciones vencidas reconocidas de autoridades universitarias, por contravenir el artículo 254 de la Ley 36 de 2014 (Fs. 26-27).

Continúa expresando, que en contra de la decisión anterior, la Universidad de Panamá, por conducto del Consejo Administrativo, y con fundamento en el artículo 1165 del Código Fiscal, complementado por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, expidió las Resoluciones N° 10-15 SGP de 8 de octubre de 2015 y 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, que aprueban la insistencia en el refrendo de la mencionada planilla adicional (Fs.27).

Añade, que en este caso, la insistencia en el refrendo es realizada por el máximo órgano o corporación administrativa de la Universidad de Panamá, supuesto en el cual la Contraloría General de la República está obligada a refrendar el acto respectivo, tal como lo establece el artículo 77 de la Ley 32 de 1984. También expone que al darse tal supuesto, esta última disposición legal no faculta a dicha entidad fiscalizadora para que eleve a la Corte Suprema de Justicia solicitud de viabilidad jurídica de pago o consulta de legalidad. Por consiguiente, es de la opinión que en la situación bajo examen no resulta aplicable el artículo 73 de la Ley 38 de 2000 (Fs 32).

En cuanto a los supuestos vicios de ilegalidad de la Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, el rector de la Universidad de Panamá manifiesta que al emitir la misma, el Consejo Administrativo de ese centro universitario cumplió cabalmente con el procedimiento especial de insistencia previsto en la Circular N° 18-Leg de 2 de abril de 2006, expedida por la Contraloría General de la República; y que al refrendar la aludida planilla adicional, esta última debe aplicar el artículo 77 de la Ley 32 de 1984 y la citada circular, normas éstas que, en todo caso, debieron ser objeto de la presente consulta de ilegalidad, mas no la referida Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015 (Fs. 33).

Por todo lo antes expuesto, el referido servidor público solicita a este

Tribunal que desestime la acción promovida; que declare que las vacaciones vencidas, reconocidas y ganadas constituyen un derecho adquirido insoslayable e irrenunciable; que la Contraloría General de la República debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984 y la Circular N° 18-Leg de 2 de abril de 2006 (Fs. 33-34).

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remite la Vista N° 271 de 15 de marzo de 2016, a través de la cual emite concepto en relación con la consulta de legalidad bajo examen (Fs. 35-43).

En tal sentido, el referido servidor público señala que la acción promovida debe declararse no viable, puesto que de conformidad con el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, lo procedente en este caso es un proceso contencioso administrativo de viabilidad jurídica de pago y no una consulta de ilegalidad; criterio que, en lo medular, sustenta de la siguiente manera:

> "Lo anterior, trajo como consecuencia que el Rector de la Universidad de Panamá expidiera la Nota 1433-2015 de 10 de diciembre de 2015, a través de la cual remitió la Resolución 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, del Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, objeto de este proceso, en la que ordena que se insista en el mencionado refrendo por la suma indicada...
>
> Ante tal situación, la Contraloría General de la República tenía la opción de cumplir con lo solicitado por la Universidad de Panamá o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la Viabilidad Jurídica del Pago o del cumplimiento del acto, tal como lo establece el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.
>
> En lugar de optar por esta última opción, el apoderado especial del accionante decide interponer una Consulta de Legalidad, misma que está regulada en el artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000...
>
> Lo anterior, evidencia que el apoderado especial del accionante, en lugar de acatar lo dispuesto en la norma especial; es decir, el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, lo que hizo fue aplicar la norma

general, contenida en el artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000...por lo que ha equivocado la vía al interponer la Consulta de Legalidad en estudio.

En caso de duda, el apoderado especial del Contralor General de la República debió aplicar lo establecido en el artículo 14 del Código Civil que dice:

...

El artículo 14 del Código Civil no deja margen a la libre interpretación, puesto que constituye uno de los pilares de la hermenéutica jurídica patria, con lo cual el apoderado especial del accionante estaba obligado a acatar lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, y acudir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia a través de un Proceso de Viabilidad Jurídica del Pago o del cumplimiento del acto.

..." (Fs. 40-42).

ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, esta Sala procede a resolver el fondo de la situación jurídica planteada de la siguiente manera.

- ANTECEDENTES

Mediante la Nota No.6293-15 DFG de 25 de septiembre de 2015, el Contralor General de la República devolvió al Rector de la Universidad de Panamá, sin el refrendo solicitado, la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, correspondiente a la suma de B/.154,621.78, "por el pago de vacaciones vencidas de las Autoridades Universitarias para el año 2015, sin hacer uso de su tiempo de descanso, con la figura de compensación económica", con fundamento en lo establecido por el artículo 254 de la Ley 36 de 2014, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2015 (Fs. 13).

En virtud de lo anterior, el Rector de la Universidad de Panamá remitió al Contralor General de la República la Nota 1228-2015 de 15 de octubre de 2015, comunicándole que esa casa de estudios superiores, por conducto del Consejo Administrativo, como máximo órgano de gobierno universitario en materia financiera, económica, administrativa y presupuestaria, había emitido la

Resolución 10-15 SGP de 8 de octubre de 2015, por medio de la cual se aprobó la insistencia en el refrendo de la citada planilla adicional (Fs. 18).

Posteriormente, el Contralor General de la República expidió la Nota No.3421-15-Leg. de 27 de noviembre de 2015, por cuyo conducto solicitó al Rector de la Universidad de Panamá que aclarara la Resolución No.10-15 SGP de 8 de octubre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de ese centro universitario, "toda vez que la misma no especifica el acto de afectación, ni se limita a las disposiciones que señala la Circular Núm.18-LEG de 12 de abril de 2015, suscrita por el Contralor General de la República" (Fs.18).

En respuesta a lo solicitado por la mencionada entidad fiscalizadora, el titular del aludido centro universitario libró la Nota No.1433-2015 de 10 de diciembre de 2015, mediante la cual remitió la Resolución No.11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, dictada por el Consejo Administrativo, en la que, según expresa, se determina que el acto de afectación y cuyo refrendo por insistencia se solicita es la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, por un monto de B/.154,621.78, en concepto de vacaciones vencidas de las autoridades universitarias para el 2015, con la figura de compensación económica (Fs. 19-20).

El 14 de diciembre de 2015, el Contralor General de la República, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante esta Sala la presente consulta de legalidad, a fin de que la misma se pronuncie sobre los supuestos vicios de ilegalidad de la Resolución No.11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, por medio de la cual, reiteramos, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá decidió que ese centro universitario, por conducto del Rector, insistiera en el refrendo de la Planilla Adicional No. SP-1121-2015, por un monto de B/.154,621.78, no refrendada, relacionada con el pago de vacaciones de

autoridades universitarias (Fs. 2-12).

- SOBRE LA INSISTENCIA EN EL REFRENDO DE UNA ORDEN DE PAGO CONTRA UN TESORO PUBLICO O DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE AFECTE EL PATRIMONIO PUBLICO y, SOBRE LA VIABILIDAD DE LA PRESENTE CONSULTA DE LEGALIDAD.

Tomando en consideración que la situación jurídica planteada gira en torno a la insistencia en el refrendo de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, por un monto de B/.154,621.78, referente al pago de vacaciones de autoridades universitarias, en el concepto de compensación económica, resulta necesario examinar el contenido del artículo 77 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que en lo relativo a la insistencia en el refrendo de una orden de pago contra un tesoro público o de un acto administrativo que afecte el patrimonio público, prevé lo siguiente:

> "**Artículo 77**.- La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.
>
> No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbado éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo." (Lo resaltado es nuestro).

De la norma citada, se infiere claramente que ante la no aprobación, por

parte de la Contraloría General de la República, de una orden de pago contra un tesoro público o de un acto administrativo que afecte el patrimonio público, el servidor público que emitió dicha orden o tal acto tiene dos opciones: **1)** insistir en el cumplimiento de aquélla o de éste, supuesto en el cual la referida entidad fiscalizadora deberá cumplirlos o, de lo contrario, pedir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de ese pago o del cumplimiento del acto; o **2)** someter la situación planteada al conocimiento de la corporación que ejerza la máxima autoridad administrativa en la respectiva institución, con el propósito que esta última decida si se debe insistir o no en el cumplimiento de la orden o en la emisión del acto. Respecto a este último supuesto, cabe señalar que en el caso que se decida que se debe insistir, la Contraloría General de la República deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad que del mismo se derive, recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de esa corporación administrativa que votaron afirmativamente; y en caso que se decida que no se debe insistir, el servidor público que libró la orden de pago o que emitió el acto se abstendrá de insistir en el refrendo.

Al referirse a los supuestos contemplados por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, el autor panameño Heriberto Araúz expresa que, cito: "En el caso del artículo 77, el contralor tiene la opción de ordenar el pago ante la insistencia o elevar el asunto al conocimiento de la SCA. Sin embargo, la ley faculta al funcionario, para en vez de insistir ante la Contraloría, someta la situación ante el Consejo de Gabinete o la máxima autoridad administrativa de la institución, quien si decide, obliga al Contralor a aprobar la orden de pago o a emitir el acto." (ARAÚZ, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Universal Books. 2004. P.182).

Como se observa, la viabilidad jurídica de pago fue prevista por el legislador para ser utilizada por la Contraloría General de la República en el supuesto en el que el servidor público que libró la orden de pago o emitió el acto, insistiera en el respectivo refrendo; figura que no resulta viable en el otro supuesto, en el que la corporación que ejerce la máxima autoridad administrativa en la institución, es la que decide insistir en dicho refrendo, precisamente, porque en tal caso quien responde por cualquier responsabilidad que se derive de ese refrendo, no será la Contraloría General de la República, sino los miembros de la referida corporación que votaron afirmativamente.

Al confrontar lo antes indicado con los hechos que dieron origen al presente negocio jurídico, se observa que en vista de la devolución de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, sin el refrendo de la Contraloría General de la República, el Rector de la Universidad de Panamá se acogió al segundo de los supuestos previstos por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, pues, decidió someter el asunto al conocimiento del Consejo Administrativo de ese centro educativo, por tratarse del máximo órgano de gobierno en materia administrativa, financiera, económica y presupuestaria de esa entidad pública, conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley 24 de 2005; mismo que, a su vez, emitió las Resoluciones No.10-15 SGP de 8 de octubre de 2015 y 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, a través de las cuales decidió que la Universidad de Panamá, por conducto del Rector, debía insistir en el refrendo de la citada planilla adicional; por lo que ante tal escenario la Contraloría General de la República debe refrendar dicha orden de pago, tal como lo establece la norma citada.

No obstante, antes de proceder con ese refrendo, el Contralor General de la República ha comparecido ante esta Sala, presentando una consulta de legalidad, a fin de que nos pronunciemos sobre los supuestos vicios de ilegalidad de la

Resolución 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, por medio de la cual, reiteramos, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá decidió que se insistiera en el refrendo de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015.

Tal acción promovida por el titular de dicha entidad fiscalizadora está contemplada en el artículo 73 de la Ley 38 de 2000, bajo los términos siguientes:

> "**Artículo 73**...
> De igual manera, cuando la autoridad advierta o alguna de las partes le advierta que la norma o normas reglamentarias o el **acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso**, tiene vicios de ilegalidad, dentro de los dos días siguientes, someterá la consulta respectiva ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de esta Sala.
> ..." (Lo destacado es del Tribunal).

De forma más específica, el numeral 25 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, preceptúa que por consulta de ilegalidad debe entenderse: "Solicitud que formula una autoridad administrativa encargada de administrar justicia a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que se pronuncie sobre supuestos vicios de ilegalidad de un **acto administrativo que debe aplicar para resolver el caso**." (La negrilla es de esta Sala).

Visto lo anterior y teniendo en cuenta que el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá decidió que se insistiera en el refrendo de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, lo que quedó consignado en la Resolución 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, resulta claro que tal decisión, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 77 de la Ley 32 de 1984, obliga a la Contraloría General de la República a refrendar dicha orden de pago; situación de la cual se infiere que la citada resolución, en efecto, deberá ser aplicada por la referida entidad fiscalizadora para culminar el trámite respectivo, lo que, a nuestro juicio, hace viable la consulta de legalidad formulada por el titular de esta última.

Por consiguiente, procederemos a analizar el supuesto vicio de ilegalidad que la entidad pública consultante le atribuye a la Resolución 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá.

- EN CUANTO AL SUPUESTO VICIO DE ILEGALIDAD DEL ACTO OBJETO DE REPARO.

En opinión del Contralor General de la República, la decisión de insistir en el refrendo de la Planilla Adicional No.SP-1121-2015, relacionada con el pago de vacaciones vencidas de autoridades universitarias para el año 2015, en el concepto de compensación económica, viola el artículo 254 de la Ley 36 de 2014, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015", cuyo texto reza así:

> "**ARTÍCULO 254**. Pago de vacaciones. **Sólo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los exfuncionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la respectiva institución.**
>
> **Los funcionarios que hayan acumulado más de dos meses de vacaciones deberán hacer uso del excedente en forma programada.**
>
> El Órgano Ejecutivo podrá determinar lo conducente en cuanto a los organismos de seguridad del Estado.
>
> PARÁGRAFO. Se exceptúa el caso de los funcionarios activos con períodos constitucionales o legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a períodos anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria asignada en el Presupuesto."

Sin embargo, tal vicio de ilegalidad no guarda relación con la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, objeto de reparo, sino con la actuación que propiamente originó el pago de vacaciones de autoridades universitarias, que es la Planilla Adicional N°SP-1121-2015, **misma que no es el acto cuya legalidad ha sido consultada en el negocio jurídico bajo examen**.

En efecto, no hay que perder de vista que **el acto administrativo cuya legalidad consulta el Contralor General de la República es la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015**, por medio de la cual, repetimos, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá decidió que dicho centro de estudios superiores, por conducto de su Rector, insistiera en el refrendo de la Planilla Adicional N°SP-1121-2015, la cual tiene un monto de B/.154,621.78, relacionada con el pago de vacaciones de autoridades universitarias, a efecto de que dicha planilla fuese pagada en el concepto de compensación económica.

Por consiguiente, es importante tener claro que **a través de la actuación sobre la cual recae la presente consulta de legalidad, no se adoptó la decisión consistente en que fuesen pagadas las vacaciones de autoridades universitarias, sino que se resolvió insistir en el refrendo de una orden de pago ante la Contraloría General de la República. En consecuencia, resulta evidente que dicha actuación, de ninguna manera, podría ser examinada como la generadora de la orden de pago cuyo refrendo se solicita, como pareciera ser que es lo que pretende la parte actora, sino como el acto de aprobación que emana de un cuerpo colegiado para insistir en el refrendo de una orden de pago**.

En otras palabras, en vista que la actuación del Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá no tiene otro propósito que el de aprobar la insistencia en el refrendo de la aludida orden de pago, no es posible que en este análisis nos pronunciemos sobre la legalidad de la orden de pago cuyo refrendo fue negado por el Contralor General de la República, pues, dicha orden de pago quedó consignada en otro acto definitivo que se encuentra en firme y ejecutoriado, cual es, la Planilla Adicional N°SP-1121-2015, **cuya legalidad no ha sido consultada en el presente proceso**.

Siendo ello así, lo que corresponde es verificar si la Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015 fue emitida de conformidad con la normativa que regula la materia.

En tal sentido, nos remitimos nuevamente al segundo párrafo del artículo 77 de la Ley 32 de 1984, que establece que ante la no aprobación por parte de la Contraloría General de la República de una orden de pago, el funcionario encargado de emitir el acto podrá someter la situación planteada al conocimiento de la corporación que ejerza la máxima autoridad administrativa en la respectiva institución, con el propósito que esta última decida si se debe insistir o no en el cumplimiento de la orden o en la emisión del acto, de lo cual se desprende fácilmente que lo que hay que determinar en este supuesto es **si el organismo que emitió la Resolución N° 11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015 es la máxima autoridad administrativa de la Universidad de Panamá y, en consecuencia, con competencia para insistir en el refrendo de la Planilla Adicional N° SP-1121-2015; y si ello corresponde a lo que el Contralor General de la República no refrendó**.

Al respecto, observamos que quien emitió el citado acto administrativo fue el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, mismo que, de conformidad con lo que dispone el artículo 19 de la Ley 24 de 2005, es el máximo órgano de gobierno en materia administrativa, financiera, económica y presupuestaria de esa entidad pública. Asimismo, advertimos que mediante el acto administrativo cuya legalidad se consulta, el referido organismo decide insistir en el refrendo de la orden de pago que el Contralor General de la República devolvió a ese centro de estudios superiores sin su aprobación; por lo que no se evidencia que el mismo haya excedido de su facultad de insistir en el refrendo.

En este escenario en el que, como hemos visto, no se acredita la falta de competencia del organismo emisor del acto administrativo cuya legalidad ha sido consultada, ni que la insistencia en el refrendo de la aludida orden de pago exceda de los parámetros contemplados por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, y no siendo posible analizar la legalidad de la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, en atención a lo argumentado por el accionante, este Tribunal estima que la misma no es ilegal.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°11-15 SGP de 10 de diciembre de 2015, emitida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá.

NOTIFÍQUESE,

EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 16 DE agosto DE 2017
A LAS 8:12 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma