

120

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiséis (2026).**

**VISTOS**

El Licenciado Walter Oscar Valdés, actuando en nombre y representación de **REBECA ESTELA BIEBERACH REYES DE MELGAR**, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 2 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEUPA).

La Sala Tercera de la Corte Suprema, mediante la Providencia fechada 29 de agosto de 2024, (f. 54 del expediente judicial) admite la demanda y, a su vez, ordena correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, al Presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), para que rinda el correspondiente informe explicativo de conducta, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley No.33 de 1946; a la Procuraduría de la Administración para que, en atención al mandato establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, intervenga en interés de la Ley, y como tercero interesado a Ulises Antonio González.



## **I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

La parte actora solicita mediante la presente demanda la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 02 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEUPA), por medio de la cual se designa al Doctor Ulises Antonio González, como Secretario Adjunto del referido organismo por el término de cuatro (4) años contados a partir de la toma de posesión de su nombramiento. (Fojas 21 y 22 del expediente judicial).

## **II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN**

La recurrente estima que el acto administrativo, atacado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones jurídicas:

**A. El artículo 3, numeral 8 de la Resolución 27 de 23 de agosto de 2023**, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, por el cual se abre convocatoria el concurso para el cargo de Secretario Adjunto del Consejo y se solicita a los concursantes que presenten "Declaración jurada ante notario público de que no tiene parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con ningún miembro del Consejo y otros que disponga la Ley 52 y su reglamentación".

**B. El artículo 8, numeral 4 de la Resolución 15 de 25 de abril de 2023**, que subroga la Resolución No. 05 de 4 de abril de 2018, por la cual se adopta el Reglamento para el proceso de selección de cargos de Secretario Ejecutivo o de Secretario Adjunto del Consejo, que establece que "La falsedad en cualquiera de los datos presentados por los aspirantes, constituyen motivo suficiente para la exclusión del proceso de valuación, sin detrimento de las consecuencias legales que correspondan."

**C. El artículo 23 de la Resolución 14 de 14 de septiembre de 2020,** que dispone que "Los miembros del Consejo deben declararse impedidos del Pleno derecho en asuntos en los que existiera conflicto de interés o en los que, de alguna manera, estuviesen involucrados sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, la universidad donde trabaje, o donde tenga participación o acciones que estuviesen involucradas las instituciones que representen, a fin de preservar la objetividad, transparencia e independencia de sus funciones".

**D. Los artículos 3 y 7 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos** que laboran en entidades del gobierno central, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, los cuales hacen referencia, respectivamente, a la probidad con la que debe actuar el servidor público y la idoneidad como condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

**E. El artículo 25, numeral 7 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015,** que indica, entre los requisitos, que deben cumplir el Secretario Ejecutivo y el Secretario adjunto es no tener conflictos de intereses de conformidad con lo que establece el Código de Ética de los servidores públicos.

La parte actora sostiene que el aspirante que fue designado como Secretario Adjunto del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, debió ser excluido del proceso de evaluación y selección, toda vez que, es un hecho público y notorio que uno de los integrantes del Consejo con derecho a voz y voto, es su cuñado el cual no se declaró impedido para participar en la sesión del pleno en el que fue seleccionado, a pesar de existir una relación en segundo grado de afinidad entre ambos, lo que, a su criterio, compromete su transparencia en las evaluaciones y selección de los cargos sometidos a concurso.

En ese sentido, señala que el aspirante seleccionado, presentó una declaración jurada afirmando que no tenía parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad con ningún miembro del Consejo, cuando eso es falso, pues el mismo mantiene una unión de hecho con la hermana de un miembro actual de dicho consejo.

De igual manera, señala que dicha situación debió ser objeto de análisis por el Comité de Ética que debió conformarse para atender el dilema de carácter ético y realizar las recomendaciones correspondientes, para la toma de decisiones.

### **III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

Este Tribunal advierte que mediante Oficio N°3509 de 29 de agosto de 2024, se le corrió traslado a la Presidenta del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, (CONEAUPA), por el término de cinco (5) días para los efectos de que rindiera su informe explicativo de conducta; no obstante, no consta en el expediente que el mismo haya sido presentado oportunamente.

### **IV. INTERVENCIÓN DE TERCERO INTERESADO**

El Licenciado Carlos Guardia Enrique De Icaza, actuando en nombre y representación de **ULISES ANTONIO GONZÁLEZ SEVILLANO**, en su calidad de tercero interesado, presentó escrito de contestación, visible de fojas 59 a 67 del expediente judicial, indicando, entre otras cosas, que los cargos de violación alegados por la parte actora guardan relación con el supuesto conflictos de intereses entre su representado y uno de los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, y que más que derechos son conjeturas de carácter subjetivas,

por lo que, le solicita a la Sala que declare que la Resolución No. 2 de 29 de febrero de 2024, emitida por el referido consejo, no es ilegal, puesto que no se ha logrado acreditar la ilegalidad de la misma.



#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley, en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad, mediante Vista Número 058 de 13 de enero de 2025, solicita al Tribunal, se sirva declarar que no es ilegal, la Resolución 02 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá. (fs. 72 a 84 del expediente judicial).

En lo medular, la Procuradora de la Administración plantea que: *"En el caso particular que nos ocupa, refiriéndose a lo manifestado por la recurrente en cuanto al conflicto de interés entre el aspirante y miembro del Consejo por relación afinidad en segundo grado, por el hecho de que **Ulises A. González S.**, convive en unión de hecho con D.R.C., la cual es hermana del ingeniero Antonio Calipolitti (sic), miembro actual del Pleno de CONEAUPA, consideramos, a juicio de este Despacho, que no existe impedimento legal, para que sea designado como Secretario Adjunto, toda vez que no entraría dentro de los grados de consanguinidad descritos en líneas precedentes y que son causales de nepotismo."*

En orden de ideas, también indica que *"Las constancias procesales revelan que, en la esfera administrativa la parte aportó certificados de nacimientos del señor A.F.C. y de la señora D.R.C., por lo que la **Comisión Evaluadora** solicitó el certificado de matrimonio del señor **Ulises González Sevillano**, dando como resultado que el mismo mantiene un matrimonio*

civil con la señora **R.E.F.C. desde el 10 de mayo de 1976, persona distinta a la señalada por la actora en los hechos de su demanda**

Es por ello, que la representante del Ministerio Público, sostiene que:  
"...el matrimonio de hecho no surte sus efectos por el solo transcurso del tiempo en condiciones de estabilidad y singularidad, como pretende hacer ver la recurrente, al manifestar en la demanda que el señor **Ulises Gonzáles**, (sic) convive en unión de hecho con la señora D.R.C., por más de 20 años, sino que esta unión debe ser reconocida legal o judicialmente según los procedimientos de la ley, y debidamente inscrita en el Registro Civil, para poder hacer valer su pretensión en la demanda."

Por todo lo antes señalado, concluye luego de analizar los cargos de ilegalidad formulados por la actora en su demanda, la normativa que regula la materia y las pruebas incorporadas al expediente judicial, que no existe contradicción alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas.

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Formulada la pretensión contenida en la demanda y agotado el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, se procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si la Resolución No. 02 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEUPA), debe ser declarada nula por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por el apoderado judicial de la demandante.

En primer término, se verifica que, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con



el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.



Frente a lo antes expuesto, la Sala pasa a examinar los cargos de violación y para tal fin, se valorarán los argumentos de violación de manera conjunta dado que guardan íntima relación.

Establecido lo anterior, la Sala se avoca al examen correspondiente, expresando que el argumento central de la demanda gira en torno a que el aspirante designado como Secretario Adjunto del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, mediante el acto atacado de ilegal, presentó una declaración jurada afirmando que no tenía parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad con ningún miembro del Consejo, cuando eso es falso, pues el mismo mantiene una unión de hecho con la hermana de un miembro actual de dicho consejo.

Para un mejor entendimiento del tema objeto de debate, debe tenerse presente, que la Ley 52 de 26 de junio de 2015, crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, y establece como ente administrador al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, (CONEAUPA).

En ese mismo orden de ideas, la citada ley en su artículo 21, contempla que dicho consejo estará integrado por once (11) miembros ad honoren, que representan a los diferentes sectores vinculados con el desarrollo y la transformación de la educación superior universitaria del país.

De igual manera, el artículo 25 de la Ley 52 de 2015, señala que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá,



nombrará, mediante concurso público, al secretario ejecutivo y al secretario adjunto para un período de cuatro (4) años, exigiéndose, entre los requisitos, a cumplir, en el numeral 7, *"No tener conflictos de intereses de conformidad con lo que establece el Código de Ética de los Servidores Públicos"*; cuyo supuesto incumplimiento por parte del aspirante seleccionado es cuestionado por la hoy demandante.

Dentro de este contexto, este Tribunal advierte que conforme se desprende la parte motiva de la Resolución No. 02 de 29 de febrero de 2024, acusada de ilegal, se designa al Doctor Ulises Antonio González, como Secretario Adjunto del referido Consejo, fundamentándose en lo que disponen el artículo 23 (numeral 12) de la Ley 52 de 26 de junio de 2018 y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2024, que expresamente establecen lo siguiente:

**"Artículo 23.** El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá tendrá las funciones siguientes:

...  
12. Nombrar, mediante concurso público, al secretario ejecutivo y al secretario adjunto del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá para un período de cuatro años, reelegible por una sola vez, así como evaluar anualmente su desempeño, a fin de determinar su remoción o permanencia en el cargo."

**"Artículo 8. PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE EL (LA) SECRETARIO (A) EJECUTIVO (A) Y SECRETARIO (A) ADJUNTO (A).** Para los cargos de Secretario(a) y Secretario(a), el Consejo emitirá una resolución que da apertura a la convocatoria pública del concurso para el respectivo cargo. El Consejo establecerá la reglamentación para la selección de los respectivos cargos."

En atención a lo anterior, mediante Resolución No. 27 de 23 de agosto de 2023, se abre la convocatoria del concurso para la escogencia del cargo de Secretario Adjunto del CONEAUPA, señalándose el procedimiento a seguir para el cumplimiento del perfil requerido por la Ley 52. Convocatoria que fue

publicada en La Prensa el miércoles 29 de noviembre de 2023. (Fs. 32, 33 y 42 del expediente judicial).

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 13, de la Resolución No. 15 de 25 de abril de 2023, que adopta el reglamento para el proceso de selección de los cargos secretario ejecutivo y al secretario adjunto, (fojas 25 a 31 del expediente judicial), el Pleno del Consejo en Sesión Extraordinaria III del 29 de febrero de 2024, discutió la lista con los nombres de los candidatos seleccionados para el cargo que obtuvieron las tres (3) mejores puntuaciones presentada por la Comisión de Evaluación, escogiendo en votación secreta y por mayoría simple al Doctor Ulises González, como Secretario Adjunto del Consejo. (Fs. 99 y 100 del expediente judicial).

Así las cosas, esta Sala concuerda con la Procuraduría de la Administración, en el sentido que, de conformidad con lo establece los artículos 55 y 56 del Código de la Familia, "... *el matrimonio de hecho no surte sus efectos por el solo transcurso del tiempo en condiciones de estabilidad y singularidad, como pretende hacer ver la recurrente, al manifestar en la demanda que el señor **Ulises González**, (sic) convive en unión de hecho con la señora D.R.C., por más de 20 años, sino que esta unión debe ser reconocida legal o judicialmente según los procedimientos de la ley, y debidamente inscrita en el Registro Civil, para poder hacer valer su pretensión en la demanda.*"; situación que no fue acreditada por la recurrente.

Una vez examinados con detenimiento los cargos de ilegalidad, esta Sala ha de manifestar que disiente de las argumentaciones de la parte actora, al no vislumbrar los vicios de nulidad en la expedición de la Resolución No. 02 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEUPA), por medio

de la cual se designa al Doctor Ulises Antonio González, como **Secretario** Adjunto del referido organismo por el término de cuatro (4) años contados a partir de la toma de posesión de su nombramiento; toda vez que no se logró acreditar la supuesta falsedad de la declaración jurada presentada por dicho aspirante donde hace constar que no mantiene relación parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad con ningún miembro del Consejo.

Dentro de este contexto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

Tampoco podemos olvidar, que nos encontramos frente una demanda de nulidad cuyo objeto central es la tutela del ordenamiento jurídico abstracto y no la protección de una situación jurídica concreta o derecho particular violado.

Por todo lo antes expuesto, y revisados los argumentos en que se sustenta la demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, esta Corporación de Justicia concluye que no le asiste razón a la parte actora en lo que se refiere a los cargos de violación del artículo 3, numeral 8 de la Resolución 27 de 23 de agosto de 2023; artículo 8, numeral 4 de la Resolución 15 de 25 de abril de 2023; artículo 23 de la Resolución 14 de 14 de septiembre de 2020; artículos 3 y 7 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos y el artículo 25, numeral 7 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015. Es por ello, que lo procedente en este caso, es negar la pretensión contenida en la misma.



**VII. PARTE RESOLUTIVA**

En consecuencia, 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 No. 02 de 29 de febrero de 2024, emitida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEUPA).



**Notifíquese y Cúmplase,**

*Gisela Del Carmen Agurto Ayala*  
**GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA**  
MAGISTRADA

*María Cristina Chen Stanziola*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARÍA

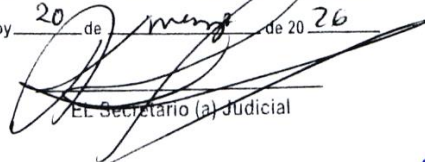
SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 23 DE marzo  
DE 20 26 A LAS 2:18 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración

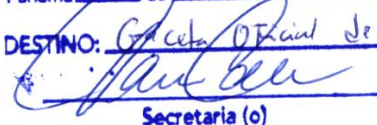
*[Signature]*  
FIRMA  
de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
DESTINO: \_\_\_\_\_  
Secretaría (o)

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
 Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
 se ha fijado el Edicto No. 812 en lugar visible de la  
 Secretaría a las 4:00 de la Tarde  
 de hoy 20 de mayo de 20 26

  
 El Secretario (a) Judicial

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
 SALA TERCERA  
 ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 04 de Mayo de 2026

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
  
 Secretaria (o)