

112

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

Panamá, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

El licenciado José Félix Yángüez De Gracia, de la firma forense YANGÜEZ & CO., actuando en nombre y representación de la señora GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO, presenta ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), *"Que modifica los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas"* (Cfr. fs. 2-18 del expediente).

Por cumplir con los presupuestos procesales de admisibilidad, la Magistrada Sustanciadora dicta la Providencia de 21 de mayo de 2024, mediante la cual admite la misma; ordena enviar copia al Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, para que rinda un informe explicativo de conducta; dispone correrle traslado a la Procuraduría de la Administración; y abre la causa a pruebas (Cfr. f. 37 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan las pretensiones procesales de la parte actora, así como la posición que al respecto tienen el funcionario acusado y la Procuraduría de la Administración.

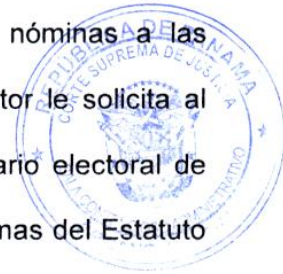
I. PRETENSIONES PROCESALES; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO

La parte actora solicita a este Tribunal que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, "*Que modifica los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas*", publicado en la Gaceta Oficial N°29929-B de 13 de diciembre de 2023.

De los hechos en los que se funda esta pretensión, se destaca lo siguiente:

- Que, en noviembre de 2020, la Universidad Especializada de las Américas, en adelante, UDELAS, expidió su nuevo Estatuto Orgánico, en el cual se dispuso la celebración de elecciones del cargo de Rector, a través de un mecanismo de voto indirecto denominado Claustro Universitario; hecho que motivó que el 28 de octubre de 2022, el Consejo Electoral Universitario dictara el Nuevo Reglamento General del Régimen Electoral de dicho centro universitario.
- Que, en vista que el período del Rector electo en el 2019 vencía el 31 de diciembre de 2023, se comenzó a adelantar la conformación y escogencia de los nuevos miembros del Consejo Electoral Universitario *-máximo organismo en materia electoral con competencia privativa para resolver los temas relativos a su materia y única instancia gubernativa en esos asuntos-* ya que, los que hasta ese momento actuaban como tal, tenían su período vencido desde el 2019. Es por ello, que el Consejo Electoral Universitario se conformó con sus nuevos miembros electos y el 23 de junio de 2023, eligieron a los dignatarios.
- Que, en ejercicio de sus funciones, los nuevos miembros del Consejo Electoral Universitario, dictaron varias resoluciones, entre éstas, el calendario electoral para las elecciones de los miembros al Claustro Universitario, las cuales sufrieron algunas modificaciones, quedando finalmente abierto el proceso electoral desde el 16 de agosto de 2023.

- Que, una vez iniciado el proceso electoral, contando con nóminas a las elecciones de los miembros al Claustro Universitario, el Rector le solicita al Consejo Electoral Universitario que se reprogramme el calendario electoral de todas las actividades pendientes, ya que consideraba que normas del Estatuto Orgánico relativas a requisitos y condiciones para los electores, debían ser modificadas. Sin embargo, esta petición fue negada por el Consejo Electoral Universitario a través de la Resolución N°141-2023 de 25 de octubre de 2023, la cual sólo podía ser recurrida mediante recurso de reconsideración.
- Que, no obstante, lo anterior, distintos servidores públicos de UDELAS inician una serie de vías de hecho y actuaciones lamentables para interferir en las decisiones que debe adoptar el Consejo Electoral Universitario. Especifica que, las presiones pasan de lo epistolar a la emisión de actos administrativos por parte de organismos ajenos al Consejo Electoral Universitario, pretendiendo modificar las reglas del proceso electoral ya iniciado, para limitar y restar facultades de dicho organismo.
- Que, bajo ese escenario, nace el Acuerdo N°01-2023 de 7 de noviembre de 2023, dictado por el Consejo Superior Universitario de UDELAS, con el cual se pretende: a) crear un recurso de apelación ante el Consejo Académico de las decisiones adoptadas por el Consejo Electoral Universitario; b) Modificar los requisitos y prohibiciones para ser electo como miembro del Claustro Universitario; y c) Modificar los requisitos para elegir a los representantes que integran el Claustro Universitario. Todo ello con la intención de aplicarlo en el proceso electoral que ya había iniciado y que, en ese momento, contaba con fecha para la celebración de elecciones el 14 de noviembre de 2023.
- Que las elecciones del 14 de noviembre de 2023, tuvieron que posponerse debido a las protestas por el contrato minero, fijándose como nueva fecha el 21 de noviembre de 2023; sin embargo, en acto de injerencia en el proceso electoral, el Rector emitió el Memorando N°151 de 2023, mediante el cual



suspendió todas las actividades presenciales en el recinto universitario del 20 al 22 de noviembre de 2023.

- Que el Consejo General Universitario en conjunto con el claustro docente y administrativo hicieron una evaluación de la situación y decidieron posponer las elecciones para el 27 de noviembre de 2023; no obstante, en un nuevo acto de injerencia en el proceso electoral, el Consejo Superior Universitario en una convocatoria extraordinaria a escasos dos días de las elecciones programadas, dictó el Acuerdo N°002-2023, que dispone la suspensión del proceso electoral universitario.
- Que el 27 de noviembre de 2023 se celebraron las elecciones bajo la dirección del Consejo Electoral Universitario, delegados del Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo y la votación de más de 800 personas, proceso del cual resultaron electos los representantes al Claustro Universitario de los estamentos docente y administrativo a nivel nacional.
- Que, luego de conformado el Claustro Universitario con los miembros docentes, administrativos y estudiantil, se da la presentación de los planes de trabajo de los candidatos a la Rectoría, siendo 5 los aspirantes. Seguidamente, el Claustro Universitario tomó la decisión de la que resultó electa con 46 votos, la doctora GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO.
- Que, a raíz de ese proceso electoral llevado a cabo por el Consejo Electoral Universitario, el presidente y la secretaria, junto a sus suplentes, son perseguidos a través de procesos disciplinarios infundados y se les impide percibir sus salarios.
- Que el 15 de diciembre de 2023, el Consejo Electoral Universitario dictó la resolución concerniente al resultado de las elecciones llevadas a cabo, contra la cual se interpuso el recurso de apelación que prevé el Acuerdo N°001-2023 dictado por el Consejo Superior Universitario (acto acusado de ilegal), siendo resuelto a través de la Resolución N°005-2024 por medio de la cual el Consejo Académico desconoce dichas elecciones (Cfr. fs. 6-8 del expediente).



Con fundamento en los hechos expuestos, la demandante es del criterio que con la emisión del Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, el Consejo Superior Universitario de UDELAS ha violado las siguientes normas:

1. El artículo 4 de la Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, *"Por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas"*, el cual establece que la misma se regirá por principios democráticos y consagrará la libertad de expresión e ideológica en cada una de sus actividades de docencia, extensión, investigación, difusión y servicios.

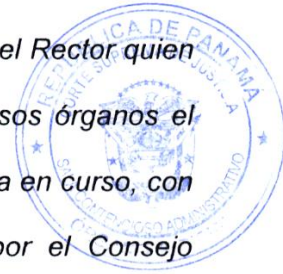
Sobre el particular, la parte actora alega que el acto impugnado tiene como objetivo cambiar las reglas del proceso electoral ya iniciado, en perjuicio de los derechos de candidatos y electores, así como restarle autoridad al Consejo Electoral Universitario, creándole una segunda instancia; situación que, según expresa, representa una violación de principios democráticos tales como: a) elecciones libres y justas; b) organismo electoral independiente; y c) aceptación de los resultados de las elecciones (Cfr. fs. 9-12 del expediente).

2. El artículo 32 del Código Civil de la República de Panamá, según el cual, los términos que hayan empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Este principio de ultraactividad de la ley, en opinión del apoderado judicial de la actora, ha sido quebrantado por el Consejo Superior Universitario *"...al pretender con el acto administrativo impugnado cambiar las reglas electorales en medio de un proceso electoral ya en curso, por lo que las normas del Estatuto Orgánico eran las vigentes en agosto de 2023, no las posteriores reformas efectuadas para tratar de amoldar los designios de quienes dirigen la Universidad."* (Cfr. f. 13 del expediente).

3. El artículo 232 del Estatuto Universitario de UDELAS, que dispone que las autoridades universitarias están obligadas a acatar y hacer cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario; disposición jurídica que el abogado de la demandante aduce infringida, porque, a su juicio, es evidente que el Acuerdo

N°001-2023 "...proviene de una lucha de fuerzas emprendidas por el Rector quien enfrentado con el Consejo Electoral Universitario busca por diversos órganos el modificar reglas del torneo electoral en medio de unas elecciones ya en curso, con diversas razones las cuales fueron analizadas en cada caso por el Consejo Electoral Universitario y resueltas a través de sendos actos administrativos. Al no poder imponerse ante el Consejo Electoral Universitario las autoridades universitarias han optado por desacatar e incumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario." (Cfr. f. 15 del expediente).



Además de no acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario, agrega que el Consejo Superior Universitario ha incurrido en una causal de nulidad, por incompetencia, ya que "...no por ser el Consejo Superior Universitario un órgano superior al Consejo Electoral Universitario, este último tenga que acatar todos los designios de los organismos superiores y las intromisiones del primero en materia electoral en pleno proceso electoral se ven afectadas también por la incompetencia por razón de grado, y no solo por la desobediencia abierta que ha sufrido el Consejo Electoral Universitario al desoírse y hacerse caso omiso a la Resolución No.141-2023 de 23 de octubre de 2023, emitida por el Consejo Electoral Universitario..." (Cfr. fs. 15-16 del expediente).

4. El artículo 53 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, el cual prevé como causal de nulidad relativa, incurrir en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

Al respecto, el letrado señala que, al emitir el acto impugnado, el Consejo Superior Universitario ha incurrido en desviación de poder, ya que lo que realmente se busca a través del mismo es "...imponer un cambio de las reglas electorales en medio de un proceso electoral que concluyó con una elección de la Rectora GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO, resultado que persigue desconocer, y a quien hostiga y pretende excluir dentro de una pseudo retoma del proceso electoral con nuevas reglas, habiendo excluido injustamente al Presidente, Secretaria y sus suplentes del Consejo Electoral Universitario..."

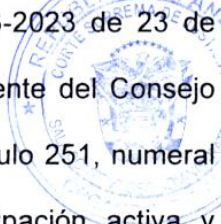
Añade, que el Acuerdo N°001-2023 se expidió por un móvil político ilegítimo, con el objeto de perjudicar a los adversarios políticos (Cfr. fs. 16-17 del expediente).



II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

En atención al requerimiento realizado por este Tribunal, la Presidenta Encargada del Consejo Superior Universitario de UDELAS, rindió un informe explicativo de conducta, en el cual primeramente se refirió a los órganos de gobierno e instancias administrativas de UDELAS, y luego a las circunstancias que motivaron la emisión del Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023. Del mismo, se destaca lo siguiente:

- Que mediante Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, se aprobó el Estatuto Orgánico de UDELAS, en cuyo artículo 15, numeral 4, se establece que es competencia del Consejo Superior Universitario aprobar el Estatuto de la Universidad y sus reformas.
- Con fundamento en el Estatuto Orgánico, el Consejo Superior Universitario crea el Consejo Electoral Universitario, el cual, de conformidad con el artículo 231, tiene funciones relativas a reglamentar, interpretar y aplicar privativamente todo lo relacionado al proceso electoral universitario.
- En este orden de ideas, el artículo 232 del Estatuto Universitario dispone que las autoridades universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas.
- Que el Acuerdo N°001-2023 fue emitido por el Consejo Superior Universitario en interés de garantizar la participación democrática de todos los docentes de la universidad, sin distinción alguna, ya que existían requisitos diferentes para los docentes de la sede central y los docentes de las extensiones universitarias.

- 
- Que en atención a lo expuesto, mediante Nota N°R-643-2023 de 23 de octubre de 2023, el Rector comunicó al entonces presidente del Consejo Electoral Universitario que era necesario modificar el artículo 251, numeral 1, del Estatuto Universitario, para así lograr la participación activa y democrática de todos los docentes, y para ser miembro y poder elegir a los miembros del Claustro Universitario se debían equiparar los requisitos de los docentes de la sede central y los docentes de las extensiones universitarias, de manera tal que se garantizaran los principios de igualdad y no discriminación consagrados a nivel constitucional y convencional.
 - Que el Consejo Superior Universitario debe garantizar que las decisiones que emita el Consejo Electoral Universitario cumplan con el debido proceso, específicamente, el principio de la doble instancia, a través de la interposición del recurso de apelación contra las decisiones que emita dicho órgano electoral.

La encargada del órgano colegiado acusado concluye manifestando, que las circunstancias que motivaron la emisión del Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023 se resumen en la participación democrática y la doble instancia o recurso de apelación contra las decisiones del Consejo Electoral Universitario (Cfr. fs. 39-46 del expediente).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N°38 de 2000, la Procuraduría de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°1077 de 26 de junio de 2024, a través de la cual solicitó declarar que no es ilegal el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario de UDELAS, con sustento en las consideraciones que a continuación se exponen:

- El citado acuerdo reglamenta asuntos de competencia del Consejo Superior Universitario, como lo relativo a la aprobación del Estatuto Orgánico y sus reformas, cuando así sea requerido.
- En relación con la modificación introducida al artículo 244 del Estatuto Orgánico, señala que, al consagrar el principio de la doble instancia, se les brinda a las partes la oportunidad de refutar las decisiones del Consejo Electoral Universitario y que ello sea de conocimiento de un superior jerárquico, garantizando así el debido proceso.
- En cuanto a la reforma del artículo 251 del mismo cuerpo normativo, indica que con la misma se tutela el derecho de estudiantes, docentes y administrativos a participar en los procesos electorales.
- Con respecto a la modificación del artículo 253, expresa que la misma unifica los requisitos que deben reunir los docentes para elegir a los representantes que integrarán el Claustro Universitario, sin distinciones entre docentes de la sede o de las extensiones universitarias.
- No existen elementos que revelen que el Consejo Superior Universitario haya actuado en contrariedad a los principios que rigen las actuaciones administrativas.

Por consiguiente, la Procuraduría de la Administración concluye que el acto impugnado no contraría las normas aducidas como infringidas (Cfr. fs. 49-68 del expediente).

IV. INTERVENCIÓN DEL TERCERO OPOSITOR (DAMIÁN QUIJANO)

El licenciado Henry Eyner Isaza, actuando en nombre y representación del señor DAMIÁN QUIJANO, presentó escrito de oposición a la presente demanda, y defendió la legalidad del Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, argumentando medularmente lo siguiente:

- El citado acto administrativo es un acuerdo mediante el cual el máximo órgano de UDELAS, de forma motivada, ordenó la modificación de tres

artículos del Estatuto Orgánico, con la finalidad de lograr normas que permitiesen que el proceso electoral para elegir al Rector fuese más democrático y participativo.



- La reforma introducida al artículo 244 del Estatuto Universitario de UDELAS va dirigida a cumplir con los principios de legalidad y doble instancia, regulados en la Ley N°38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, que prevé el agotamiento de la vía gubernativa como requisito para recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- La modificación de los artículos 251 y 253 de dicho cuerpo normativo, persigue que los docentes y estudiantes cumplan con una serie de requisitos coherentes con el sentido de pertenencia y compromiso que deben asumir para formar parte del claustro universitario, garantizar la gobernabilidad, la participación democrática y los derechos políticos. Además, dentro de las funciones del Consejo Superior Universitario, como máximo órgano de UDELAS, está la de modificar el Estatuto Universitario.

Por lo antes expuesto, el tercero opositor solicita a la Sala Tercera declarar que no es ilegal el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Durante esta etapa procesal, demandante, doctora GIANNA RUEDA, reiteró los cargos de ilegalidad atribuidos al Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, y reafirmó su postura que lo que pretende el Consejo Superior Universitario con dicho acto *"...es imponer un cambio de las reglas electorales en medio de un proceso electoral que concluyó con una elección de la Rectora..."*

El tercero opositor, señor DAMIÁN QUIJANO, también presentó su alegato de conclusión, en el cual puntualizó que el Acuerdo N°001-2023, debidamente motivado y apegado al principio de legalidad, tiene como finalidad lograr normas que permitan que el proceso electoral sea más democrático y participativo.

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Superadas las etapas procesales correspondientes, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42a de la Ley N°135 de 1943, relativos a la atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver los procesos que se originen de acciones tendientes a la declaratoria de ilegalidad de actos administrativos, procederá a examinar y, consecuentemente, a decidir si el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, *“Que modifica los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas”*, es o no es ilegal.

Lo anterior, de cara a las normas que se estiman violadas, a saber, los artículos 4 de la Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, 32 del Código Civil, 232 del Estatuto Universitario de UDELAS, y 53 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

En ejercicio de esa labor, es importante señalar que UDELAS fue creada mediante la Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, en cuyo artículo 5, modificado por el artículo 2 de la Ley N°111 de 18 de noviembre de 2019, se establece que los órganos colegiados de gobierno de dicho centro universitario son los siguientes: El Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico, el Consejo Administrativo, las Juntas de Facultades, las Juntas de Escuelas, la Junta de Departamentos Académicos y cualquier otro que el estatuto orgánico determine.

En relación con el primero de los mencionados órganos colegiados de gobierno, conviene destacar que el artículo 6 del mismo cuerpo normativo, reformado por el artículo 3 de la Ley N°111 de 2019, dispone que **“El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de gobierno. Su funcionamiento, al igual que del resto de las instancias de gobierno, se regirá por lo que determine el estatuto orgánico.”**

En concordancia con lo que antecede, el Estatuto Orgánico de UDELAS, aprobado mediante el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, regula



en el artículo 13, que el Consejo Superior Universitario (CSU) es el máximo órgano de gobierno de la institución y se integra por un cuerpo de representantes permanentes y transitorios.



Seguidamente, de conformidad con el artículo 15, numeral 4, del mismo estatuto orgánico, una de las funciones del mencionado órgano colegiado de gobierno, consiste en ***“Aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido”***.

Precisamente, con fundamento en lo previsto por el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Universitario, esta Colegiatura advierte que el Consejo Superior Universitario dictó el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, por el cual se modificaron los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico, quedando los mismos así:

“Artículo 244. Las decisiones del Consejo Electoral Universitario son recurribles, mediante el recurso de reconsideración ante el mismo Consejo Electoral Universitario y mediante el recurso de apelación ante el Consejo Académico. Ambos recursos se concederán en efecto suspensivo.”

“Artículo 251. Son requisitos para ser electo como miembro del Claustro Universitario, los siguientes:

En el caso de los profesores:

- 1) Ser profesor con diez (10) años y encontrarse activo en el año de elecciones de los miembros del Claustro. La condición de activo implica haber impartido clases durante el año de elecciones para escoger a los miembros del claustro.
- 2) ...
- 3) Poseer una publicación científica o académica o haber sido ponente en un congreso nacional o internacional en un período que no exceda a 5 años previos a la fecha de elección.
- 4) ...
- 5) ...

En el caso de los Estudiantes:

- 1) Ser elegidos de forma directa en cada una de las sedes universitarias.
- 2) Estar cursando licenciatura a partir del tercer semestre sin contar los veranos, de condición regular, con índice global de 1.5. En el caso de los estudiantes de maestría o doctorado a partir del tercer cuatrimestre de condición regular con índice global de 2.0
- 3) ...
- 4) ...
- 5) Mantener matriculadas todas las materias del semestre o cuatrimestre que cursa y no mantener retrasos en su plan de estudio de la carrera.

124

En el caso de administrativos:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...
- 4) ...
- 5) ...

Una misma persona no se podrá postular para representar a más de un Estamento de la Universidad en el Claustro Universitario.”



“Artículo 253. Son requisitos para poder elegir a los representantes que integran el Claustro, según Estamento, los siguientes:

- 1) Estamento Docente: Ser docente debidamente nombrado con una continuidad mínima de tres (3) años y que están activos durante el año de elecciones.
- 2) ...
- 3) ...”.

Conviene, indagar entonces ¿Qué motivó las anteriores reformas?

En este sentido, del considerando del citado acto administrativo, se desprenden las siguientes razones:

- Que era la primera vez que UDELAS desarrollaba elecciones para escoger al Rector bajo la figura de un Claustro Universitario, que es un organismo electoral de carácter democrático, amplio y representativo, integrado por miembros electos, cuya función será la elección de la máxima autoridad.
- Que el artículo 253, numeral 1, del Estatuto Orgánico, regulaba los requisitos de los docentes votantes para elegir a sus representantes en el Claustro Universitario, estableciendo una distinción entre docentes de la sede y docentes de las extensiones universitarias, ya que a los primeros se les exigían como requisitos adicionales: pertenecer a un Departamento Académico, y dedicación de tiempo completo o con regularidad mayor a 5 años continuos; mientras que a los segundos sólo se les exigía estar nombrados en la extensión o programa académico. Bajo tal regulación, se creaba una distinción en la participación de unos electores frente a otros, y la Dirección General de Recursos Humanos había informado que los requisitos establecidos impedían a una gran cantidad de docentes ejercer su derecho al sufragio.

125

14

- Que dicha situación era contraria al objetivo que se persigue con la elección del Rector, mediante la figura del Claustro Universitario, que es garantizar la participación amplia y democrática de todos los docentes, sin distinción.
- Que era necesario garantizar el principio de la doble instancia en el control de las decisiones del Consejo Electoral Universitario, a fin de cumplir con el debido proceso y establecer un control interno con la participación de los órganos de gobierno de la universidad.



Ahora bien, ¿por qué considera la parte actora que estas modificaciones introducidas a los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Universitario, adoptadas a través del Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, son contrarias a los artículos 4 de la Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, 32 del Código Civil, 232 del Estatuto Universitario de UDELAS, y 53 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000?

De los argumentos en que se sustenta el concepto de la violación de las normas citadas, se desprende que la presunta ilegalidad que la demandante le atribuye al acto impugnado se centra en dos aspectos; por un lado, en el cambio de la normativa vigente en medio de un proceso electoral que ya había iniciado y, por el otro, en la creación de una segunda instancia dentro del proceso electoral, con la finalidad de restarle autoridad al Consejo Electoral Universitario.

Sin embargo, en medio de dichos señalamientos, se ha perdido de vista que el Consejo Superior Universitario se encontraba plenamente facultado por el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Orgánico de UDELAS para realizar modificaciones al texto reglamentario, según se ha expresado anteriormente.

Al respecto, el Tribunal observa que en el Acuerdo N°001-2023, acusado de ilegal, se expone que, ante el Consejo Superior Universitario, se presentó una propuesta de modificación a los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico con la finalidad de igualar los requisitos que deben reunir los docentes para elegir a los representantes que integrarán el Claustro Universitario, y de garantizar el principio de la doble instancia.

126

15

Continúa indicándose que, en la sesión correspondiente al 7 de noviembre de 2023, dicha propuesta de modificación fue sometida a consideración de los miembros del Consejo Superior Universitario, siendo aprobada por mayoría de votos.



Resulta claro, entonces que, en atención al requerimiento realizado, el Consejo Superior Universitario, en ejercicio de la función encomendada por el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Orgánico de UDELAS, acordó aprobar las modificaciones de los artículos 244, 251 y 253 del mismo cuerpo normativo.

Por otra parte, esta Magistratura observa que de conformidad con el artículo 4 de la Ley N°40 de 1997, el régimen democrático de UDELAS se desarrollará en el Estatuto Orgánico.

En correspondencia con lo anterior, el Estatuto Orgánico, en el Título VIII, regula el Régimen Electoral, al cual, según el artículo 230, se le define como: *"...el conjunto de reglas e instancias para la realización de elecciones y proclamación de las Autoridades y de los Representantes ante los Órganos de Gobierno escogidos por votación, **de conformidad a lo establecido en este Estatuto y los Reglamentos.**"*

En relación con ello, el artículo 231 del mismo cuerpo normativo, dispone que *"...se establece el Consejo Electoral Universitario, con la finalidad de que reglamente, interprete y aplique privativamente todo lo concerniente a la materia electoral, **de acuerdo con las disposiciones y principios de este Estatuto Orgánico.**"*

A partir de lo expuesto, se desprende que las reglas e instancias para la realización de elecciones y la proclamación de las autoridades y representantes ante los órganos de gobierno escogidos por votación, están supeditadas a lo que se establezca en el Estatuto Orgánico y sus reglamentos.

Ciertamente, el Consejo Electoral Universitario tiene la finalidad de reglamentar, interpretar y aplicar privativamente todo lo concerniente a la materia electoral; sin embargo, el propio artículo 231, dispone que tales potestades sólo

podrán ser ejercidas de conformidad con las disposiciones y principios del Estatuto Orgánico.

Es decir, el Consejo Electoral Universitario reglamenta, interpreta y aplica privativamente todo lo concerniente a la materia electoral, pero ello debe hacerse de conformidad con lo establecido en las disposiciones y principios del Estatuto Orgánico. En ninguna parte del Estatuto Orgánico, se otorga al Consejo Electoral Universitario la potestad de hacer reformas al mismo en lo concerniente a la materia electoral, como equívocamente interpreta la parte actora.

De manera tal que, es el Estatuto Orgánico el que fija las pautas del régimen electoral, y es al Consejo Superior Universitario al que, como máximo órgano de gobierno colegiado, se le ha atribuido la función de reformar dicho Estatuto Orgánico, cuando así sea requerido.

En virtud de lo anterior, no determina esta Magistratura que con las modificaciones introducidas a los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico, el Consejo Superior Universitario haya infringido el artículo 232 del mismo cuerpo normativo *-que dispone que las autoridades universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas-* si se reitera que, el Consejo Superior Universitario es el órgano de gobierno colegiado al que el Estatuto Orgánico, en su artículo 15, numeral 4, le ha asignado la función de reformar o modificar el mismo.

Acerca de esta facultad otorgada al Consejo Superior Universitario, conviene destacar que la Sala Tercera en Sentencia de 9 de abril de 2025, bajo la ponencia del Cecilio Cedalise Riquelme, indicó lo siguiente:

“En primer lugar, este Tribunal de Justicia no puede perder de vista, que el fundamento del acto impugnado como ilegal, básicamente se sustentó en las facultades de autorregulación contempladas en la autonomía Universitaria de la Universidad Especializada de las Américas, reconocida en el artículo 103 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 6 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley 11 de 18 de noviembre de 2019, mediante la cual se crea la referida entidad de estudios superiores, norma que señala, de manera clara que: ‘El



120

Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de gobierno. Su funcionamiento, al igual que del resto de las instancias de gobierno, se regirá por lo que determine el estatuto orgánico.' (Gaceta Oficial Digital 28903 de 18 de noviembre de 2019).



En atención a lo anterior, el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado mediante el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, establece que el Consejo Superior Universitario, tendrá entre sus funciones: *'4. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido.'*

Dentro de este contexto, debemos señalar que esta Corporación de Justicia coincide con lo planteado por la Procuraduría de la Administración, respecto a la modificación de los artículos 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, que **'el Acuerdo No.01-2024 de 27 de febrero de 2024, cuya declaratoria de nulidad se demanda, es sólo un reglamento sobre asuntos que son de competencia del Consejo Superior Universitario, como lo es lo relativo a la aprobación del Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido, por ser ésta una atribución que viene dada expresamente a través de la propia ley y sus reglamentos, de allí que, a juicio de esta Procuraduría, no existe contradicción alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas; y, por ende, dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad.'**...". (Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad presentada por la licenciada Ruth Fernández, en nombre y representación de Sebastián Ceballos, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de UDELAS).

En esta ocasión, la Procuraduría de la Administración reitera el mismo criterio, el cual es compartido por este Tribunal, en el sentido que el acto acusado, esto es, el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, *"...es sólo un reglamento sobre asuntos que son de competencia del Consejo Superior Universitario, como lo es lo relativo a la aprobación del Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido"*, lo que descarta la existencia de una contradicción entre el acto reglamentario y las normas aducidas como infringidas.

En cuanto a la creación de la segunda instancia dentro del proceso electoral, se constata que, previo a la modificación introducida por el Acuerdo N°001-2023, acusado de ilegal, el artículo 244 del Estatuto Universitario era del tenor siguiente:

“Artículo 244. Las decisiones del Consejo Electoral Universitario sólo son recurribles, ante el mismo mediante el recurso de reconsideración y una vez cumplidos los respectivos trámites, se entenderá agotada la vía gubernativa.”



Tal como se observa, contra las decisiones del Consejo Electoral Universitario, solamente podía interponerse recurso de reconsideración.

Con la modificación introducida por el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, el artículo 244 del Estatuto Orgánico se lee así:

“Artículo 244. Las decisiones del Consejo Electoral Universitario son recurribles, mediante el recurso de reconsideración ante el mismo Consejo Electoral Universitario y mediante el recurso de apelación ante el Consejo Académico. Ambos recursos se concederán en efecto suspensivo.”

Además del recurso de reconsideración, quien resulte afectado por alguna decisión emitida por el Consejo Electoral Universitario, podrá interponer recurso de apelación, lo que, como bien se señala en el acto impugnado, y lo alegan tanto el mencionado órgano colegiado de gobierno, la Procuraduría de la Administración y el tercero interesado, garantiza el principio de la doble instancia y, por consiguiente, el principio del debido proceso que debe primar en todas las actuaciones administrativas.

Contrario a lo argumentado por la parte actora, de ninguna manera conceptúa esta Magistratura que, con la creación de una segunda instancia dentro del proceso electoral, se vulneren los principios democráticos que rigen ese centro de educación superior (artículo 4 de la Ley N°40 de 1997), si lo que justamente se persigue con la modificación introducida, es permitirle al afectado poder recurrir ante un órgano de gobierno superior, a fin de que el mismo revise la legalidad de la decisión tomada.

En síntesis, esta Sala ha realizado una atenta lectura del Acuerdo N°001-2023, objeto de reparo, y no determina que, con la expedición del mismo, el Consejo Superior Universitario haya incurrido en una desviación de poder. Esto es, no se ha acreditado que la actuación generada por las autoridades de UDELAS, a través del Consejo Superior Universitario, se haya llevado a cabo con

130



un fin distinto al dispuesto en la ley, puesto que, como se ha verificado, su expedición se enmarca dentro de las funciones otorgadas por la ley y sus reglamentos al ente emisor del acto acusado.

En este contexto, consideramos oportuno traer a colación que en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, al establecer que: *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes...”* (Lo resaltado es de la Sala).

Ha de precisarse que los actos administrativos son emitidos con la finalidad de gozar de permanencia, estabilidad, validez y eficacia; lo que, en principio, significa que los actos administrativos son dictados conforme a Derecho y producen plenos efectos jurídicos desde la fecha de su emisión, mientras no se destruya o desvirtúe tal presunción, por cualquier medio previsto en el ordenamiento jurídico.

Puntualmente se ha indicado: *“...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa”* (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Pág. 312) (La negrilla es nuestra).

En vista que, en el caso en estudio, no ha podido desvirtuarse la presunción de legalidad que reviste el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023,

131

emitido por el Consejo Superior Universitario de UDELAS, esta Superioridad procederá a declarar que el mismo 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** el Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

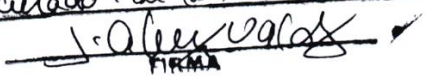
NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN GACETA OFICIAL,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VASQUEZ REYES
MAGISTRADO


GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 1 DE abril
DE 20 26 A LAS 2:08 DE LA tarde
A Procurador de la Administración, Encargado

FIRMA

SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA
DESTINO:
PARAME: de de
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
JAN 09 2023

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 884 en lugar visible de la
 Secretaría a las 4:00 de la Tarde
 de hoy 27 de mayo de 20 26

[Handwritten Signature]
 SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
 Panamá 04 de mayo de 2026
 DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Handwritten Signature]
 Secretaria (o)

Exp. 486792024 masda. maia C. Chus. 20-04-2026 Salida n° 465