

20 de febrero de 2004

Advertencia de  
Ilegalidad

El Licenciado Vicente Archibold, contra una frase contenida en el artículo 57 del Reglamento General de Elecciones Universitarias de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario Extraordinario No 05-01 del 9 de agosto de 2001 y por el Consejo General Universitario No 06-01 del 30 de noviembre de 2001, modificado por el Consejo General Universitario No 3-02 del 11 de julio de 2002, publicado en la Gaceta Oficial No 24,704 del 20 de diciembre de 2002.

Concepto de la  
Procuraduría de la  
Administración

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera,  
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.**

Mediante providencia calendada 6 de enero de 2004, Vuestro Tribunal nos corrió traslado de la Advertencia de Ilegalidad descrita en el margen superior, por lo cual procedemos a emitir el concepto jurídico correspondiente.

**I. La pretensión del actor:**

El Licenciado Archibold solicita a la Sala Tercera "advertir la ilegalidad" (entendemos: que declare nula, por ilegal), la frase contenida en el artículo 57 del Reglamento General de Elecciones Universitarias, que resaltamos en negritas, a renglón seguido.

"Los docentes y estudiantes que sean miembros del Consejo General Universitario o del Consejo Administrativo no podrán ser candidatos para representantes en el Consejo Académico. Ninguna persona podrá ostentar, al mismo tiempo, más de una

representación en los Consejos General, Académico y Administrativo **y si resultase electo para dos o más cargos, deberá escoger una sola representación, ya sea como principal o como suplente, y renunciar a las otras".**

## **II. Fundamento fáctico y jurídico expuesto en la demanda:**

La Advertencia de Ilegalidad presentada por el distinguido letrado, dice fundamentarse en lo siguiente:

**"PRIMERO:** El artículo 12 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, modificada por la Ley 6 de 1991 y la Ley 227 de 1994, establece la composición del Consejo Académico de esta Casa de Estudios e incluye dentro de la misma a los Decanos de las Facultades (numeral 5) y a "tres profesores con un mínimo de dos años de servicios en la Universidad de Panamá, cada uno de los cuales tendrá un suplente que actuará en ausencia del principal".

**SEGUNDO:** Los dos últimos párrafos del mencionado artículo señala textualmente: **Cada Facultad y Centro Regional Universitario presentará un candidato principal y un suplente tanto de profesores como de estudiantes electos en forma democrática y que no sean miembros del Consejo General ni del Consejo Administrativo.**

**Los profesores y estudiantes a los que se refieren los numerales 11 y 12 serán escogidos por el Consejo General Universitario de estos candidatos.**

**TERCERO:** Que el Consejo General Universitario Extraordinario N° 05-01, del 9 de agosto de 2001, y el Consejo General Universitario N° 06-01, del 30 de noviembre de 2001, aprobaron, el Reglamento General de Elecciones Universitarias, que en su artículo 57 desarrollaron, el artículo 12 de la ley 11 de 1981, mencionado en el hecho primero y segundo de esta advertencia, en virtud, de su potestad reglamentaria, concedida por la misma Ley en comento.

**CUARTO:** Que dicho artículo, es del tenor siguiente:

**Artículo 57** "Los docentes y estudiantes que sean miembros del Consejo General Universitario o del Consejo

Administrativo no podrán ser candidatos para representantes en el Consejo Académico. Ninguna persona podrá ostentar, al mismo tiempo, más de una representación en los Consejos General, Académico y Administrativo **y si resultase electo para dos o más cargos, deberá escoger una sola representación, ya sea como principal o como suplente, y renunciar a las otras**". (el subrayado es nuestro y es la frase advertida como ilegal)

**QUINTO:** Que la frase "**y si resultase electo para dos o más cargos, deberá escoger una sola representación, ya sea como principal o como suplente, y renunciar a las otras**", del artículo 57 del Reglamento citado en el hecho cuarto, o que procede, es totalmente ilegal, y contrario a lo establecido en el artículo 12 de la ley 11 de 8 de junio de 1981, en la medida en que contrario a lo prohibido por esta norma, lo cual establece que de darse un hecho en que alguien sea escogido en contravención a dicha norma, la misma debe considerarse como un acto nulo, de nulidad absoluta. Sin embargo, la frase última del artículo 57 del citado Reglamento de Elecciones, evade el principio de nulidad absoluta que se desprende de dicha norma, y la convierte en una nulidad relativa, al permitir, no solo que una persona no cumpla con dichos requisitos, sino que además de ser candidato, este una vez electo pueda sanear el acto de nulidad, obviamente relativa, por la frase advertida, renunciando al cargo que le parezca de su mejor conveniencia.

Esto es, no solo que la persona, viola la ley, sino que su acto de violación, se constituye en un premio, al permitirle optar, No con anterioridad, como lo exige la norma, sino con posterioridad, precisamente contrario a lo establecido en el artículo 12 de la ley 11 de 8 de junio de 1981. Si alguien desea ser candidato, y se encuentra dentro del presupuesto prohibido por la norma, este deberá, en primer lugar renunciar al cargo que ostente en alguno los órganos de gobierno universitario citado, para con posterioridad aspirar a la candidatura. Pero jamás la norma contempló que se pudiera hacer con posterioridad. Como se ha pretendido en el artículo 57 citado, del reglamento de elecciones.

**SEXTO:** La frase advertida como de ilegal, debe ser declarada como ilegal, por esta Alta Corporación Judicial, dado que mediante un acto de abuso de autoridad, el Consejo General Universitario, se extralimitó en sus facultades, reglamentarias, no solo desarrollando, la figura contenida en el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, sino que estableciendo nuevas situaciones y por demás, totalmente contrarias, al claro y recto sentido de la norma".

### **III. Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración:**

Mediante la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y se regula el Procedimiento Administrativo General, creándose algunas figuras novedosas en nuestro ordenamiento jurídico, entre las que contamos la "Advertencia de Ilegalidad", regulada en el artículo 73 de la mencionada ley, que dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 73. La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará, dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento por dicho Tribunal.

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.

En uno y otro supuesto, la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero

sólo proferirá ésta una vez el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Tercera, se hayan pronunciado sobre la consulta respectiva.

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas."

Este despacho observa en el escrito presentado por el Organismo Electoral Universitario demandado, el señalamiento que la advertencia de ilegalidad presentada adolece de una "grave deficiencia en la forma y en el fondo puesto que no indica a que proceso se va a aplicar la norma que supuestamente tiene vicios de ilegalidad para resolverlo..."; sin embargo, no compartimos dicha objeción formal puesto que el Licenciado Archibold ha señalado claramente al final de su escrito la solicitud de ilegalidad contra la frase impugnada para "que no sea tenida, como válida, dicha frase, para la resolución de la impugnación presentada, ante el ORGANISMO ELECTORAL UNIVERSITARIO", aportando además copia de dicha impugnación presentada, con lo cual a nuestro juicio se ha indicado el proceso administrativo en el cual se va a aplicar la frase que supuestamente tiene vicios de ilegalidad.

Aclarado el punto de forma, pasamos a examinar el fondo de la advertencia de ilegalidad que nos ocupa, para lo cual es indispensable que transcribamos el contenido del segundo párrafo del artículo 12 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, y sus modificaciones de 1991 y 1994, así como el artículo 57 del Reglamento General de Elecciones Universitarias, toda vez que de la confrontación de ambas normas jurídicas surgirá nuestra conclusión. Veamos:

Segundo párrafo del Artículo 12, de la Ley 11 de 1981:

"Cada Facultad y Centro Regional Universitario presentará un candidato principal y un suplente tanto de profesores como de estudiantes electos en forma democrática y que no sean miembros del Consejo General no del Consejo Administrativo.

Los profesores y estudiantes a los que se refieren los numerales 11 y 12 serán escogidos por el Consejo General Universitario de estos candidatos"

Artículo 57 del Reglamento de Elecciones Universitarias:

"Los docentes y estudiantes que sean miembros del Consejo General Universitario o del Consejo Administrativo no podrán ser candidatos para representantes en el Consejo Académico. Ninguna persona podrá ostentar, al mismo tiempo, más de una representación en los Consejos General, Académico y Administrativo **y si resultase electo para dos o más cargos, deberá escoger una sola representación, ya sea como principal o como suplente, y renunciar a las otras**" (en negritas de la Procuraduría de la Administración, la frase advertida como ilegal)

En nuestro concepto, la frase que se advierte como ilegal, en efecto, colisiona con el contenido del segundo párrafo del artículo 12 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, toda vez que según dicha Ley, los candidatos principales y suplentes, tanto de profesores como de estudiantes, que sean presentados por cada Facultad y Centro Regional para formar parte del Consejo Académico **no pueden ser miembros del Consejo General ni del Consejo Administrativo.**

Sin embargo, la frase tachada de ilegal permite interpretar que un miembro del Consejo General o del Administrativo puede aspirar al Consejo Académico, lo que la hace colisionar directamente con la Ley.

La interpretación manifestada por el Organismo Electoral Universitario en el sentido que "dicha frase se refiere a la eventualidad de que un docente o estudiante, que no siendo

miembro de ningún órgano máximo de gobierno de la Universidad de Panamá, sea candidato a más de un cargo de representación de éstos (sic) resultase electo en más de uno, lo que estaría obligado a escoger un solo cargo", no salva a esa frase de ser ilegal, puesto que la misma también admite la primera interpretación dada por nosotros, y que es precisamente la que expresa el demandante poniéndola en contradicción no solo con la Ley, sino también con el resto del artículo 57 del Reglamento de Elecciones Universitarias, esto es así, puesto que en sus primeras líneas el artículo 57 establece claramente que "Los docentes y estudiantes que sean miembros del Consejo General Universitario o del Consejo Administrativo no podrán ser candidatos para representantes en el Consejo Académico. Ninguna persona podrá ostentar, al mismo tiempo, más de una representación en los Consejos General, Académico y Administrativo..."

Tal como se ha señalado en la demanda, la frase demandada adolece del vicio de convertir una nulidad absoluta en relativa, puesto que el salir electo para ejercer dos representaciones en los máximos organismos universitarios es un acto de nulidad absoluta, a la luz de las normas legales expuestas; en tanto la frase impugnada ofrece la salida de renunciar a una de esas representaciones, como si se tratara de una opción del candidato, lo cual pugna con el espíritu de la Ley.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a la Honorable Sala Tercera, declarar nula, por ilegal, la frase *"y si resultase electo para dos o más cargos, deberá escoger una sola representación, ya sea como principal o como suplente, y renunciar a las otras"*,

contenida en el artículo 57 del Reglamento de Elecciones Universitarias de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario Extraordinario No 05-01 del 9 de agosto de 2001 y por el Consejo General Universitario No 06-01 del 30 de noviembre de 2001, modificado por el Consejo General Universitario No 3-02 del 11 de julio de 2002, publicado en la Gaceta Oficial No 24,704 del 20 de diciembre de 2002.

**IV. Pruebas:** De las aportadas sólo aceptamos las que cumplen con las exigencias del Código Judicial.

**V. Derecho:** aceptamos el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
**Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/bdec

Licdo. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a.i.