

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2006

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de diciembre de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

La Licenciada **Natalia Ninochka Carr Sesnic**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014, por la cual se deja sin efecto la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, emitida por el Consejo Superior de la **Universidad Marítima Internacional de Panamá**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

De conformidad con los elementos documentales allegados al expediente, el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, mediante la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, convocó a elecciones para el cargo de Rector y Decanos, en atención a las facultades que le otorga el artículo 13 (numeral 8) de la Ley 81 de 2012, Orgánica de esa casa de estudios superiores; y el Comité Electoral Universitario de la Universidad Marítima Internacional de Panamá aprobó el calendario de elecciones para el proceso electoral correspondiente al año 2014 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Según se señala en autos, durante el proceso electoral, diversas publicaciones periodísticas y algunas personas manifestaron pública y

privadamente su preocupación por presuntas irregularidades cometidas por el Comité Electoral Universitario, que podían afectar la transparencia y la democrática participación de la comunidad universitaria en la escogencia de sus autoridades. En atención a esa situación, la Autoridad Marítima de Panamá, la Autoridad del Canal de Panamá, la Asociación Panameña de Oficiales de Marina y la Asociación Panameña de Derecho Marítimo, preocupados por el proceso electoral, solicitaron una reunión del Consejo Superior, con carácter de urgencia, a fin de tratar esos temas (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, el Consejo Superior de la Universidad Marítima de Panamá se reunió el 12 de septiembre de 2014, para analizar el proceso electoral y tomar decisiones. Por tal razón, les concedió cortesía de sala a los miembros del Comité Electoral Universitario de manera que informaran y explicaran a ese máximo órgano de consulta y decisión sobre el avance del mismo (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Luego de escuchar y preguntar sobre las diferentes situaciones planteadas, **ese Consejo Superior pudo constatar que el Comité Electoral aprobó un calendario de elecciones con cincuenta y siete (57) temas, de los cuales, los determinados con los números 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 tenían fecha de inicio y finalización previas a la convocatoria oficial;** ello, a pesar que ese máximo órgano de gobierno universitario expidió la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, en la que decidió hacer la convocatoria a elecciones partir del inicio del segundo semestre del año 2014, concretamente, a partir del 18 de agosto de 2014 (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

A partir de esa fecha, debió efectuarse la primera actividad programada en el calendario de elecciones, que consistía en la publicación y anuncio de las disposiciones que regularían tales elecciones (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En adición, en autos se indica que resultaba evidente que temas señalados en el calendario electoral como los puntos: 1. Publicaciones del reglamento de elecciones; 3. Publicaciones del calendario de elecciones; y los identificados como 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, relacionados con los delegados y funcionarios miembros de mesas de votación o de juntas de escrutinio, que son parte esencial del proceso de elecciones, únicamente podían ser sustentados en fechas luego de la convocatoria a las elecciones; de allí que, para que los efectos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, y en atención a la Resolución 002-14 de ese Consejo Superior, debía entenderse que éstos podían verificarse a partir del 18 de agosto de 2014 (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, **el Consejo Superior pudo constatar que el calendario de elecciones se elaboró con formalismos y periodos sumamente cortos para las postulaciones, lo que no resultaba concordante con el principio de transparencia y los deseos que se verificara una amplia participación democrática de la comunidad universitaria que permitiera escoger entre las diversas opciones que se les presentaran** (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **el Comité Electoral Universitario se reunió en un receso de treinta (30) minutos y tomó la decisión de no aceptar las recomendaciones aprobadas por el Consejo Superior** (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Comoquiera que el Comité Electoral Universitario no tomó medidas para permitir una participación más amplia, transparente y democrática en el proceso electoral, **el Consejo Superior, en aras de garantizar la excelencia de la Universidad Marítima Internacional de Panamá y el cumplimiento efectivo de sus normas**, discutió ampliamente el tema y arribó a la conclusión que, en ese momento, la actitud de los miembros del Comité era deplorable y que no ofrecía

garantías para el desarrollo de un proceso transparente y participativo, por lo que procedió a dejar sin efecto la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, que convocó a elecciones para Rector y Decanos; decisión que fue adoptada a través de la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014 (Cfr. fojas 24-26 del expediente judicial).

II. Pretensión.

La Licenciada **Natalia Ninochka Carr Sesnic**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014, por la cual se deja sin efecto la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, emitida por el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (Cfr. fojas 1-23 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

a) Los artículos 18 y 32 de la Constitución Política de la República, los que se refieren, de manera respectiva, a los principios de legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

b) Los artículos 36 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que respectivamente establecen que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y las causales de revocatoria del acto administrativo (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial);

c) El artículo 13 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012, que contiene las funciones del Consejo Superior Universitario (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial); y

d) Los artículos 262, 263, 265, 266 y 267 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, aprobado por medio de la Resolución del Consejo Superior número 002-13 de 25 de julio de 2013, los cuales guardan relación con la creación del Comité Electoral; su competencia; sus

atribuciones; el carácter recurrible de sus decisiones; y el deber de las autoridades universitarias de acatar las órdenes y decisiones de ese organismo (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

IV. Concepto de la violación y el Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La accionante manifiesta que la resolución acusada infringe los artículos 18 y 32 de la Constitución Política de la República, porque, a su juicio, el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá no está facultada para dejar sin efecto ni para revocar la convocatoria a elecciones a los cargos de Rector y Decanos que ordenó Comité Electoral Universitario; máxime que esa decisión ya se encontraba en firme (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

La recurrente expresa, que la acción del Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, consignada en la resolución acusada, vulnera el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, debido a que su actuación la ejecutó extralimitándose en el ejercicio de sus funciones; es decir, sin atender las atribuciones que le otorga el artículo 13 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012; y, en cuanto al artículo 62 de la ley de procedimiento administrativo general, sostiene que el organismo universitario demandado omitió aplicar esa disposición, relativa a las causales para la revocatoria de actos administrativos (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

En lo que respecta a los artículos 262, 263, 265, 266 y 267 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, aprobado por medio de la Resolución número 002-13 de 25 de julio de 2013, la actora manifiesta que el Consejo Superior ha desconocido el carácter autónomo y permanente que tiene el Comité Electoral Universitario y las atribuciones que la Ley le ha otorgado, entre éstas, la de reglamentar todo lo concerniente a la materia electoral en

general, en cada una de las elecciones universitarias que se celebren; y porque no acató la decisión del organismo electoral (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

Antes de expresar el concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la resolución en estudio, este Despacho considera oportuno advertir que, como hemos indicado, la demandante ha incluido entre las normas que aduce infringidas, los artículos 18 y 32 de la Constitución Política de la República, lo que resulta improcedente en el proceso contencioso administrativo de nulidad que se analiza, debido a que a la Sala Tercera le corresponde el control de la legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Código Judicial; mientras que el control constitucional le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al tenor de lo establecido en el artículo 206, numeral 1, de la Constitución Política de la República, de allí que escapa de la competencia del Tribunal el entrar al análisis de la posible infracción de disposiciones del Estatuto Fundamental.

Dicho lo anterior, debemos señalar que **el artículo 10 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012**, establece que: ***“El Consejo Superior es el máximo órgano de consulta y decisión de la UMIP [Universidad Marítima Internacional de Panamá], cuyo funcionamiento se regirá por lo que disponga esta Ley, el Estatuto Orgánico y los reglamentos, al igual que el resto de su estructura orgánica...”*** (Énfasis suplido) (Cfr. Gaceta Oficial 27159-A de 8 de noviembre de 2012).

De acuerdo con lo expresado en la resolución en estudio, la decisión del Consejo Superior de dejar sin efecto la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, por medio de la cual se convocó a elecciones para el cargo de Rector y Decanos, se fundamentó en **el artículo 13 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012, que contiene sus funciones**, particularmente, **la señalada en el numeral 1, el cual se refiere a su deber de velar por la excelencia del desempeño de la UMIP**

[**Universidad Marítima Internacional de Panamá**] (Cfr. Gaceta Oficial 27159-A de 8 de noviembre de 2012).

En nuestra opinión, esa actuación del Consejo Superior también se sustenta en su atribución definida en el artículo 13 (numeral 3) de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012, que indica: “*Velar por el cumplimiento de las leyes, políticas, objetivos, estrategias, planes y programas de la UMIP [Universidad Marítima Internacional de Panamá].*” (Cfr. Gaceta Oficial 27159-A de 8 de noviembre de 2012).

Por consiguiente, desde nuestra perspectiva, la acción del Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá de ninguna manera vulnera el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, puesto que al emitir la resolución en estudio, no incurrió en la infracción de disposiciones jurídicas vigentes. Tampoco es cierto que violó lo indicado en el artículo 13 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012, dado que su actuación la ejecutó conforme a lo que señalan sus funciones; es decir, a las atribuciones que la Ley le otorga.

Recordemos, que el Consejo Superior pudo constatar que el calendario de elecciones se elaboró por parte del Comité Electoral Universitario con formalismos y periodos sumamente cortos para las postulaciones, lo que no resultaba concordante con el principio de transparencia y los deseos que se verificara una amplia participación democrática de la comunidad universitaria que permitiera escoger entre las diversas opciones que se les presentaran (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Decimos esto, porque el artículo 262 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, aprobado por medio de la Resolución del Consejo Superior número 002-13 de 25 de julio de 2013, dispone de manera clara que el Comité Electoral Universitario fue creado con el objeto de garantizar la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio de los

miembros de los diferentes estamentos universitarios; situación que no se verificó en la convocatoria a las elecciones de esa casa de estudios, que estaban programadas para el año 2014 (Cfr. Gaceta Oficial 27377-A de 19 de septiembre de 2013 y las fojas 24-25 del expediente judicial).

Según nuestro concepto, **el Comité Electoral Universitario no ejerció de manera eficiente su jurisdicción, su competencia ni su potestad para reglamentar todo lo concerniente a la materia electoral, particularmente al elaborar el calendario de elecciones, lo que significa que ese organismo incurrió en la infracción de los artículos 262, 263 y 265 de la Resolución del Consejo Superior número 002-13 de 25 de julio de 2013, por la cual se ratificaron las modificaciones realizadas al Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, invocados en la demanda (Cfr. Gaceta Oficial 27377-A de 19 de septiembre de 2013).**

Vale acotar, que **el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, al expedir la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014, objeto de reparo, tampoco ha transgredido el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativo a las causales para la revocatoria de los actos administrativos subjetivos o de contenido individual, porque en el proceso que ocupa nuestra atención, lo que se analiza es que ese organismo universitario procedió a dejar sin efecto la Resolución 002-14 de 22 de abril de 2014, que convocó las elecciones para Rector y Decanos; mismo que constituye un acto administrativo general que no otorga derecho particular alguno (Cfr. foja 24-26 del expediente judicial).**

En ese orden de ideas, precisamos aclarar que **la resolución emitida por el Comité Electoral Universitario, que fue dejada sin efecto, tampoco contenía la proclamación de alguna persona para ocupar el cargo de Rector o de Decano, por lo que deben desestimarse los cargos relacionados con los**

artículos 266 y 267 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

En este contexto, resulta pertinente mencionar lo planteado por la entidad demandada en el Informe de Conducta, cuando señala lo siguiente:

“Que ante la ausencia de un torneo electoral transparente y participativo, el Consejo Superior, **a través de la Resolución N° 003-14 de 12 de septiembre de 2014, deja sin efecto la Resolución N° 002-14 de 22 de abril de 2014, en la que se convocaba a elecciones para el cargo de rector y decanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá para el II semestre del año 2014.**

Que pese a que el Consejo Superior había dejado sin efecto las elecciones en la UMIP, el Comité Electoral Universitario hizo caso omiso y continuó con el proceso electoral a sabiendas de la existencia de la Resolución N° 003-14, siendo que el día 16 de octubre de 2014, lleva a cabo las elecciones para los cargos de rector y decanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, para el período 2014-2019.

...” (Lo resaltado es de la entidad demandada).

Con fundamento en los elementos de hecho y de Derecho antes expresados, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados para que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 003-14 de 12 de septiembre de 2014, emitida por el Consejo Superior de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 622-16