

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la
Administración.

Expediente 429152024.

Vista Número 649

Panamá, 30 de abril de 2025

El Licenciado **José Félix Yángüez De Gracia**, actuando su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución TSE-003-2024 de 8 de abril de 2024, emitido por el **Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí**.

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

Acudimos 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 dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El 23 de abril de 2024, el Licenciado **José Félix Yángüez De Gracia**, actuando en su propio nombre y representación, promovió la demanda de nulidad que se examina, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución TSE-003-2024 de 8 de abril de 2024, dictada por el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí, que dispone:

“ ...

PARTE RESOLUTIVA

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí, máxima autoridad en materia electoral, administrando justicia **EN PLENO Y DE MANERA UNÁNIME, RECHAZA** de plano, el Recurso de Impugnación presentado por la Firma Forense **YANGUEZ & CO**, actuando en nombre y representación del estudiante **LEONEL MARCELINO SUIRA SALDAÑA**, incoada en contra de la candidatura a decano formalizada por el profesor **ELISEO FRANCISCO RÍOS ARAÚZ**, en la facultad de Ciencias de la Educación.

...” (La mayúscula y negrita es de la cita) (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Este Despacho advierte que a través de la Providencia de 31 de enero de 2025, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado a la Presidenta del Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada respecto a la expedición del acto que se acusa de ilegal, quien el 12 de marzo de 2025, remitió lo peticionado (Cfr. fojas 52 y 61-70 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El recurrente, aduce que el acto objeto de reparo, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 36 de la Ley 4 de 2006, modificado por la Ley 292 de 2022, que señala que el rector de la Universidad Autónoma de Chiriquí será elegido para un periodo de cinco (5) años y podrá ser reelegido por dos (2) periodos consecutivos (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

B. El artículo 32 del Código Civil que establece que las leyes concernientes a la sustentación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

C. Los artículos 10 y 420 del Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Chiriquí, que disponen, respectivamente que la autonomía de la entidad demandada deberá ejercerse por medios democráticos de autogobierno; y que el Tribunal Superior de Elecciones es el organismo permanente de mayor jerarquía en materia electoral dentro de la institución (Cfr. fojas 8 y 10 del expediente judicial); y

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se refiere a los principios que rigen el procedimiento administrativo general (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo mencionamos en los párrafos que anteceden, el 23 de abril de 2024, el Licenciado **José Félix Yángüez De Gracia**, actuando en su propio nombre y representación interpuso ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución TSE-003-2024 de 8 de abril de 2024, por

medio de la cual el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí rechazó de plano el recurso de impugnación promovido por la firma forense Yángüez & Co, actuando en nombre y representación del estudiante Leonel Marcelino Saira Saldaña, incoada en contra de la candidatura a decano formalizada por el profesor Eliseo Francisco Ríos Araúz (Cfr. fojas 1-12 del expediente judicial).

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas legales y reglamentarias ya mencionadas, quien recurre manifiesta que:

“...Hay que resaltar que la posibilidad de reelegirse ha sido derogada al modificarse el Artículo 36 de la Ley 4 de 2006, lo cual ocurrió a través de la Ley 292 de 1 de abril de 2022, misma que excluye de dicha posibilidad a los Decanos, Vicedecanos, directores y subdirectores de centros regionales.

El mandato legal que ha omitido el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí es la imposibilidad de postularse a reelección Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de Centros Regionales, cuando los mismos no cuenta desde la entrada en vigencia de la norma reformada con esa posibilidad, más aún, tal posibilidad está cerrada ya que el proceso electoral inició a fines de 2023 y la disposición legal que invocamos como infringida estaba vigente ya desde el 1 de abril de 2022, por ende se aplica la vigencia de la norma en el tiempo para actos procesales...

...
La claridad de la norma infringida en su primera parte trae como conclusión que las reglas del juego para las elecciones de Decano y Vicedecano en UNACHI son las vigentes en diciembre de 2023, es decir, que no hay posibilidad de reelección de estos cargos. El Artículo 32 del Código Civil es aplicable dentro de procesos electorales, haciendo que las actuaciones del proceso deban regirse con tal regla de no reelección. Nadie puede pretender ser electo en 2019 y pretender recibir una carta abierta de reelección aplicable a nuevos electores cinco (5) años más adelante, cuando las reglas son otras, este tema tiene que ver directamente con la legitimidad de la elección en un régimen democrático.

...
Desde el momento en que el Tribunal Superior de Elecciones de la UNACHI decide rechazar la impugnación del candidato que se ha postulado a Decano en la Facultad de Economía en un claro intento de reelección, dicho organismo ha omitido la aplicación de la disposición infringida que llama al ejercicio de la autonomía universitaria por medios democráticos de autogobierno.

...
Esta infracción se comete en el momento en que el acto administrativo impugnado se aleja de las disposiciones y directrices emanadas de la Ley y el Estatuto, permitiendo que corra en elecciones un candidato a Decano que ya está en su reelección. La

Ley es clara y como norma vigente no contempla la posibilidad de reelegirse a los Decanos y Vicedecanos, por ende, debe recordarse que los servidores públicos solo pueden hacer lo que la Ley expresamente les permite.

...

Al analizar la situación y contexto que rodea la emisión del acto administrativo impugnado nos percatamos que la Ley 292 de 2022, vigente para este **proceso electoral, NO LE PERMITE EXPRESAMENTE LA REELECCIÓN** a los funcionarios que estén ocupando dicho cargo al momento de entrada en vigencia de la misma, por lo que tampoco le permite expresamente aceptar tales postulaciones al Tribunal Supremo de Elecciones. La aceptación de la postulación impugnada infringe la Ley en lo concerniente al principio de legalidad en la administración pública, principio que es contrario a la conjetura utilizada como pretexto normativo del 'borrón y cuenta nueva'..." (La mayúscula y negrita es de la cita) (Cfr. fojas 5, 7-8 y 10-11 del expediente judicial).

IV. Posición del Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí.

En esta línea, tenemos que el 1 de octubre de 2024, la Presidenta del Tribunal Superior de Elecciones de la entidad demandada, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

"...

En ejercicio de la función consignada en el numeral 2 del artículo 423 del Estatuto Universitario, el Tribunal Superior de Elecciones elaboró el Reglamento para la Elección de Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de Centros Regionales para el periodo 2024-2029, el cual se aprobó el día 29 de noviembre de 2023. De igual modo, se aprobó el calendario de elecciones, con el periodo para presentar las postulaciones del 20 al 22 de marzo de 2024.

El acto administrativo originario mediante el cual el Tribunal Superior de Elecciones admitió la postulación del profesor ELISEO FRANCISCO RÍOS ARAUZ, para el cargo de Decano de la Facultad de Ciencia de la Educación, se emitió y se publicó el día **2 de abril de 2024**; ese mismo día se publicaron las postulaciones admitidas en el mural del Tribunal Superior de Elecciones...

El estudiante LEONEL MARCELINO SUIRA SALDA, a través de la firma de Abogados YANGUEZ & CO., impugnó la candidatura del profesor Eliseo F. Ríos Arauz, aduciendo que conforme a la Ley 292 de 2022, no es posible la reelección de Decanos, Vicedecanos y Directores y Subdirectores de Centro Regionales.

...

La actuación llevada a cabo por el Tribunal Superior de Elecciones, se enmarca en lo establecido por la Ley, el estatuto

Universitario y el reglamento aprobado para estas elecciones. En efecto, la resolución número TSE-003-2024, fechada ocho-8- de Abril de 2024, que es objeto de nulidad, se emitió dentro del término establecido en el reglamento de elecciones, cumpliendo con el procedimiento de notificación a la parte interesada.

De conformidad a lo establecido en el calendario electoral, las postulaciones podían presentarse desde el día miércoles 20 de marzo hasta el día viernes 22 de marzo de 2024. Por lo que este Tribunal recibió la postulación a Decano de la Facultad de Ciencia de la Educación, del profesor ELISEO FRANCISCO RÍOS ARAÚZ, el día 20 de marzo de 2024, a las 8:00 a.m., ocupando la posición No.1 de las postulaciones, toda vez que cumplió con todos los requisitos exigidos en el numeral 5 del artículo 32, de la Ley 4 de 2006; el numeral 5 del artículo 48 del Estatuto Universitario y el artículo 23 del Reglamento para la Elección de Decanos, Vicedecanos y Directores de Centros Regionales para el periodo 2024-2029.

...
Este Tribunal Superior de Elecciones, al interpretar integralmente el contenido del artículo 1 de la Ley 292 de 1° de abril del 2022, observó que en el mismo se emplea la frase 'Los Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de los Centros Regionales serán elegidos', lo cual, sin la menor duda, hace referencia a una futura elección de los Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de los Centros Regionales de la Universidad Autónoma de Chiriquí, que en efecto se realizó en abril 2024 de acuerdo con la Ley 292 de 1° de abril del 2022, que modificó la Ley 12 de 21 de marzo de 2017 y que a su vez modificaba el artículo 36 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006.

Cabe agregar, que la flexión verbal 'será' utilizada en el precepto bajo examen, implica que éste precepto surte efectos jurídicos hacia el futuro, lo cual se corresponde a los criterios interpretativos de la Sala Tercera..., acorde con el artículo 46 de la Constitución Política, que consagra el conocido 'principio de irretroactividad de las leyes'.

...
Es importante considerar que bajo al (sic) tenor de (sic) Ley 292 de 1 de abril de 2022 y el el (sic) Reglamento para Elección de Decanos, Vicedecanos y Directores de Centro Regionales para el periodo 2024-2029, no hay exclusión o prohibición para que cualquier profesor incluyendo a los actuales Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de los Centros Regionales estaban imposibilitados o inhabilitados para participar en el torneo electoral de abril de 2024; a diferencia de lo que ocurrió con (sic) Ley 4 de 16 de enero de 2006, que en su artículo 88 señalaba que 'una vez aprobada la presente Ley, en las primeras elecciones que se realicen para escoger nuevas autoridades universitarias no podrán participar para el mismo cargo como candidatos, aquellos que hayan ejercido los aludidos cargos en el periodo anterior a dichas elecciones.'

...
La Ley 292 de 1 de abril de 2022 no establece tal prohibición, por lo que no podemos considerar que los actuales Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de los Centros Regionales

estén inhabilitados para participar en la elección del año 2024; máxime que es el primer torneo electoral bajo el imperio de la Ley 292 de 1 de abril de 2022, que establece que las autoridades universitarias **serán** elegidas para un periodo de 5 años de acuerdo con el procedimiento que rige la elección del Rector.

...” (Lo destacado y subrayado es de la fuente)
(Cfr. fojas 61-64 y 67 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como ya hemos señalado, mediante la Resolución de 31 de enero de 2025, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En primer lugar, este Despacho estima importante indicar que todo servidor público en el ejercicio de sus funciones debe tener presente las siguientes normas:

A- Marco Constitucional

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B- Marco Legal (Ley 38 de 31 de julio de 2000)

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**...”

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme el cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Por otro lado, en cuanto a la presunción de legalidad de los actos, el autor Rodríguez Santos, expresa que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; lo que significa que el acto

administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (Rodríguez Santos, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 53).

Así las cosas, una vez examinados los cargos de infracción aducidos por el recurrente, observamos que el tema central de la nulidad en estudio, consiste en determinar si la postulación del profesor Eliseo Francisco Ríos Araúz, para el cargo de Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación, se ajustó a los requisitos legales, estatutarios y reglamentarios, que rigen en la Universidad Autónoma de Chiriquí, en torno a las elecciones del periodo 2024-2029.

En este orden, de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente judicial, se puede corroborar que el estudiante Leonel Marcelino Suiro, a través de la firma forense Yanguéz & Co, impugnó la candidatura del profesor Eliseo Francisco Ríos Araúz, aduciendo que conforme a la Ley 292 de 2022, no es posible la reelección de Decanos, Vicedecanos y Directores y Subdirectores de Centro Regionales, por lo que no podía postularse para la siguiente contienda electoral.

Por su parte, la entidad demandada, a través de su informe de conducta indicó que *“La Ley 292 de 1° de abril de 2022, se aplicará a los Decanos, Vicedecanos y Directores y Subdirectores de Centro Regionales elegidos después de la entrada en vigencia de la Ley; **no a los electos anteriormente, bajo el imperio de otra Ley**”*, por lo que, el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí admitió la postulación del profesor Eliseo Francisco Ríos Araúz, para el cargo de Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación, periodo 2024-2029, ya que la citada excerpta legal no le establece ninguna prohibición a los actuales Decanos para participar en la elección del año 2024 (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Para los efectos de este análisis, se hace necesario referirnos a la naturaleza jurídica de la resolución impugnada; ya que a partir de este punto se podrá hacer una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que plantea el demandante en torno a la supuesta ilegalidad del acto objeto de controversia.

La Ley 4 de 16 de enero de 2006, que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí, creada por la Ley 26 de 1994, respecto a la elección y reelección del Rector y otras autoridades a puestos de elección dentro de la institución, señala en su artículo 36, lo siguiente:

“Artículo 36. El Rector de la Universidad será elegido para un periodo de cinco años y no podrá ser reelegido en los dos periodos siguientes.

Los Decanos, Vicedecanos y Directores y Subdirectores de Centros Regionales serán elegidos para un periodo de cinco años, de acuerdo con el procedimiento que rige la elección del Rector, contemplado en el artículo anterior, y **no podrán ser reelegidos en los dos periodos siguientes.**” (Lo resaltado es nuestro).

La citada norma, fue modificada por la Ley 12 de 21 de marzo de 2017, en la que se estableció lo siguiente:

“Artículo 1. El artículo 36 de la Ley 4 de 2006 queda así:

Artículo 36. El rector y **autoridades** a puestos de elección de la Universidad Autónoma de Chiriquí serán elegidos para un periodo de cinco años **y podrán ser reelegidos por un periodo adicional de cinco años.**” (La negrita es de esta Procuraduría).

De lo anterior se colige, que luego de la modificación de la Ley 4 de 2006, el Rector y **otras autoridades tienen la posibilidad de ser reelegidos por un periodo adicional al de su mandato que será de cinco (5) años**; es decir, una vez finalizado el periodo de gestión del Rector, éste podía participar en las elecciones siguientes para postularse nuevamente en el cargo por el periodo anteriormente señalado.

De igual forma, el artículo 2 de la Ley 12 de 2017, establece lo siguiente:

“Artículo 2. Las autoridades **que se encuentran en ejercicio del cargo al entrar en vigencia esta Ley podrán aspirar a la reelección inmediata por otro periodo único de cinco años.**” (Énfasis Suplido).

Esta disposición, brindó la posibilidad en su momento que las autoridades que se encontraban en el ejercicio del cargo una vez entró a regir esa ley, pudiesen aspirar a reelegirse por otro único periodo de cinco (5) años.

Ahora bien, con la promulgación de la **Ley 292 de 1 de abril de 2022** “*Que modifica la Ley 4 de 2006, que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí*”, vigente desde el 2 de abril de 2022, se modificó nuevamente el artículo 36 de la Ley 4 de 2006, quedando así:

“Artículo 1. El artículo 36 de la Ley 4 de 2006 queda así:

Artículo 36. El rector de la Universidad será elegido para un periodo de cinco años, y podrá ser reelegido por dos periodos consecutivos.

Los decanos, vicedecanos, directores y subdirectores de los centros regionales **serán elegidos para un periodo de cinco años**, de acuerdo con el procedimiento que rige la elección del rector.”
(Lo resaltado es nuestro).

La norma en referencia, hace alusión a que el Rector tiene la facultad de ser reelegido para seguir ocupando el puesto, máximo por dos (2) periodos consecutivos, y que los **decanos (que es el caso que ocupa nuestra atención)**, vicedecanos, directores y subdirectores, solo podrán ser elegidos por un periodo de cinco (5) años.

Al respecto, nos permitimos citar el artículo 36 del Código Civil, el cual señala lo que continuación se transcribe:

“Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por una declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones legales posteriores, **o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.**” (Lo resaltado es nuestro).

La situación jurídica planteada permite establecer que, con la entrada en vigencia de la Ley 292 de 1 de abril de 2022, los decanos, vicedecanos, directores y subdirectores de los centros regionales de la Universidad Autónoma de Chiriquí, sólo podrán ser elegidos para un periodo de cinco (5) años; por lo tanto, **quienes se encuentren ejerciendo el cargo, no podían postularse para ocupar nuevamente el mismo cargo en las elecciones que se llevaron a cabo en el año 2024,** tomando en consideración que finalizaría el mandato de su ejercicio y que dicha acción **consistiría en una reelección**, atribución que, por Ley, sólo la posee el Rector (a) de esa casa de estudios superiores por dos (2) periodos consecutivos; a diferencia de lo que ocurrió con Ley 12 de 2017, que en su artículo 2 dispuso que: **“Las autoridades que se encuentran en ejercicio del cargo al entrar en vigencia esta**

Ley podrán aspirar a la reelección inmediata por otro periodo único de cinco años.", excerpta legal que fue declarada legalmente insubsistente por existir un nuevo texto que regula íntegramente la materia.

Ahora bien, para el tema que se examina, estimamos importante señalar que el concepto "reelección" es definido por el autor Manuel Osorio, en su obra titulada "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", como la "segunda o ulterior elección de alguien para igual puesto que venía desempeñándose"; y Mario Madrid-Malo G. en su obra titulada Diccionario Básico de Términos Jurídicos, lo define como la "nueva designación de una persona en el cargo electivo que ya ejerció antes en propiedad."

De las acepciones citadas, podemos destacar que la reelección conlleva dos (2) elementos, a saber: **a)** debe comprender una nueva elección; y **b)** debe ser para el mismo puesto o cargo, por lo que se entendería como el acto de volver a votar por un funcionario para que siga ocupando el mismo puesto.

El principio de no reelección inmediata, contemplado también en el artículo 178 de nuestra Carta Magna, en cuanto a la reelección presidencial, **lo que busca es que quien ocupa un cargo público, no se aproveche de las ventajas que el puesto puede proporcionarle para competir electoralmente en mejores condiciones que sus opositores y perpetuarse por esta razón en el cargo.**

En cuanto al tema, el autor Doctor Mario Daniel Serrafiero, es de la opinión que "la reelección no inmediata o alterna, se trata de una fórmula eclética en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquél que ha probado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (**ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etc.**) ..."

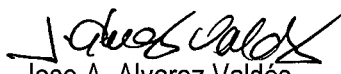
(Mario D. Serrafiero. El Control de sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina. Revista de Estudios E Pesquisas Sobre As Américas, V.9N., pág. 90, 2015) .

Por lo tanto, reiteramos que, la facultad y/o potestad para reelegirse, de acuerdo a la Ley 292 de 2022, vigente, recae únicamente en el Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí; de manera que, **quienes se encuentren ejerciendo actualmente alguno de los cargos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 1 de esa norma jurídica, no podían postularse para ocupar nuevamente el mismo cargo en las elecciones siguientes (2024)**, llevadas a cabo por la entidad demandada.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente, al Tribunal, se sirva declarar que **ES ILEGAL la Resolución TSE-003-2024 de 8 de abril de 2024**, emitida por el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General