

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1077

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de junio de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Expediente 486792024.

La Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **Gianna Mariel Rueda Manzano**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, emitido por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**.

Honorable 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.

En ese sentido, se solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No.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, emitido por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**, el que citamos, para mejor referencia:

**“UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS
CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO**

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

El Consejo Superior Universitario, en uso de sus facultades legales,
estatutarias y reglamentarias,

CONSIDERANDO:

Que la Universidad Especializada de las Américas desarrollará este año, por primera vez, elecciones para escoger a su máxima autoridad bajo la figura de un Claustro Universitario;

...

Que conforme al artículo 15 numeral 4 del Estatuto Orgánico, corresponde al Consejo Superior Universitario aprobar el Estatuto de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido; por lo tanto;

ACUERDA:

PRIMERO: MODIFICAR el Artículo 244 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, 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.’

SEGUNDO: MODIFICAR el Artículo 251 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, así:

‘**Artículo 251.** Son requisitos para ser electo como miembros 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 periodo 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.

En el caso de los 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’.

TERCERO: MODIFICAR el Artículo 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, queda así:

‘**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 estén activos durante el año de elecciones.

2) ...

3) ...’

CUARTO: Remitir mediante correo electrónico a la comunidad universitaria y a la Secretaría General, copia del presente Acuerdo para que sea publicado en Gaceta Oficial y en la página web de la Universidad, a fin de cumplir con su publicidad.

QUINTO: Una vez promulgado este Acuerdo, ordénese a la Secretaría General su publicación en la página web de la Universidad a fin de cumplir con su publicidad.

SEXTO: Este Acuerdo entrará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29929-B de 13 de diciembre de 2023).

En este contexto, el 09 de mayo de 2024, la Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **Gianna Mariel Rueda Manzano**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No.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, emitido por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)** (Cfr. fojas 2-18 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al **Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas**, para que en el término de cinco (5) días,

rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la expedición del acto que se acusa de ilegal, quien el **31 de mayo de 2024**, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 37 y 39-46 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **Gianna Mariel Rueda Manzano**, aducen que el **Acuerdo No.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, emitido por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS**, cuya declaratoria de nulidad se demanda, infringe las siguientes normas legales y reglamentarias:

A. El artículo 4 de la **Ley 40 de 18 de noviembre de 1997**, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas, norma que indica, que se regirán por principios democráticos, y consagra la libertad de expresión e ideología en cada una de sus actividades de docencia, extensión, investigación, difusión y servicios, y que en el Estatuto Orgánico se desarrollará el régimen democrático de dicho centro de estudios superiores (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial) (Gaceta Oficial 23424 de 24 de noviembre de 1997);

B. El artículo 32 del **Código Civil, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916**, dispone que, las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir; pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial);

C. El artículo 232 del **nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020**, modificado por el **Acuerdo N°001-2024 de 27 de febrero de 2024**, el cual señala que, las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las

órdenes y decisiones emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas, a fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial) (Gaceta Oficial Digital 30042 de 30 de mayo de 2024); y,

D. El **artículo 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo general, señala que, fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en este Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

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

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 09 de mayo de 2024, la Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **Gianna Mariel Rueda Manzano**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No.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, emitido por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)** (Cfr. fojas 2-18 del expediente judicial).

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas legales y reglamentaria, ya mencionadas, la recurrente manifiesta lo siguiente:

“...

Observamos múltiples principios democráticos que se ven afectados con esta actuación a saber:

a) Elecciones libres y justas:

Para que las elecciones sean libres y justas, debe permitirse el respeto a las reglas del juego, es decir, a la normativa vigente al momento del inicio del proceso electoral. Las elecciones serán libres en la medida que todos los estamentos de la universidad se someten a las leyes, estatuto y reglamentos, dejando que se desarrollen según el modelo adoptado para tal fin y por el organismo competente para ello. Los cambios y ‘mejoras’ a la normativa en medio del proceso electoral afectan directamente la libertad de una elección, por más justificadas que parezcan las razones para hacer tales cambios, siempre tomando en cuenta que no existe una democracia perfecta, por más que se pretendan ‘mejorar’ sus reglas.

Por su parte, el que las elecciones sean justas va a depender en buena parte del momento en que se deciden celebrar y los actores que intervienen. En la medida que las elecciones se celebran dentro del periodo que las normas establecen previamente a las mismas, serán justas las elecciones, pero pierden el valor de justicia cuando se hacen en el momento en que quien detenta el poder o gobierna la entidad impone: 1) la anulación de unas elecciones; 2) el cambio normativo en medio del proceso electoral; 3) una nueva fecha de elecciones; 4) separa y persigue a las autoridades electorales vigentes para nombrar unos nuevos; y 5) separa y persigue a sus oponentes y seguidores.

...

b) Organismo electoral independiente:

Toda democracia contiene el derecho a disentir y aún en condiciones perfectamente normales pueden surgir diferencias entre las partes contendientes en el proceso electoral. Por ello, en la Universidad Especializada de las Américas, el Estatuto Orgánico vigente al inicio del proceso electoral en agosto de 2023 le daba al Consejo Electoral Universitario la independencia y autoridad necesarias, sustentadas en el conocimiento privativo de su materia y la definitividad de sus actos administrativos, siendo la única instancia en la vía gubernativa.

Vemos que al ejercer su independencia es atacado por otros órganos de gobierno de la Universidad Especializada de las Américas, que le empiezan a tratar de imponer cambios de criterio, primero por misivas, y luego con la emisión de actos administrativos como el que hoy impugnamos, así como suspensión de las elecciones y luego intento de eliminación de los resultados, todo ello fuera de los procesos impugnativos preestablecidos en el Estatuto Orgánico vigente en agosto de 2023. Cuando ven que no pueden frenar las actuaciones independientes esquivan tener que recurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en control de legalidad de los actos, sino que inician las autoridades universitarias un desmembramiento del Consejo Electoral Universitario (CELU), al iniciar procesos con la intención de suspender y destituir al Presidente y Secretaria de dicho organismo, así como sus suplentes, provocando una supuesta vacancia cuando el proceso estaba por concluir y los organismos competentes hablan efectuado la elección.

Otra afectación a la independencia del organismo electoral se da con el acto administrativo impugnado, el cual modifica el Artículo 244 del Estatuto Universitario, en el cual se le crea una instancia en grado de apelación a las decisiones del Consejo Electoral Universitario, ello se da como un 'agregado' a la propuesta planteada por el señor Rector a dicho organismo, ya que habiendo iniciado el proceso electoral, contando con nóminas a las elecciones de los miembros al Claustro que harían la elección del nuevo Rector, se le plantea al Consejo Electoral Universitario (CELU) por parte del señor Rector la **Nota R-643-2023 de 23 de octubre de 2023** en la cual solicita se re programe el calendario electoral de todas las actividades pendientes ya que a concepto de su despacho se deben modificar normas del Estatuto Orgánico vigente en materia de requisitos y condiciones para los electores. Esta Petición es negada por medio de la **Resolución No.141-2023 de 25 de octubre de 2023 por el Consejo Electoral Universitario (CELU)**, la cual solo admitía recurso de reconsideración según las normas vigentes del Estatuto Orgánico y contra la cual no se interpuso recurso alguno, haciendo estado.

...

Lo grave de esto es que se pretende aplicar a un proceso electoral en curso, cambiándose las reglas del proceso electoral en desarrollo y en este caso atacando directamente la independencia del organismo electoral. Actos que son una afrenta a este principio democrático que debe respetarse en la Universidad Especializada de las Américas, como bien lo señala la norma que estamos invocando como infringida. No olvidemos que en el curso del proceso electoral se crea esa instancia de apelación y la misma es utilizada en este proceso electoral para revocar la proclamación que hace el Consejo Electoral Universitario (CELU) de la elección a rector efectuada por el Claustro Universitario.

Las infracciones a este principio democrático se agravan cuando finalizando el torneo electoral y habiéndose efectuado la elección, las autoridades violan una vez más la independencia del Consejo Electoral Universitario (CELU) pretendiendo separar al Presidente, Secretaria y sus suplentes, por supuestas faltas disciplinarias, cuando los que violan el Estatuto Orgánico son estos organismos que quebrantan la independencia e irrespetan el mandato de su Estatuto Orgánico que en su Artículo 232 dice que las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario. Pero no, se los pretende separar y de hecho, en violación del fuero electoral, se les prohíbe el ingreso a la Universidad al mismo tiempo que se hace con otro acto administrativo que se demandó en separado (Resolución 005-2024 del Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas) la anulación de una resolución relativa a la elección celebrada, aplicando la reforma al Estatuto Orgánico (acto demandado en este proceso) que creó una apelación de los actos del Consejo Electoral Universitario (Artículo 244) ante el Consejo Académico, regla que no existía cuando inició el proceso electoral en agosto de 2023.

c) Aceptación de los resultados de las elecciones:

Otro principio democrático importantísimo para poder hablar de unas elecciones libres y justas es que cuando las elecciones no salen como quieren quienes ocupan el poder, deben aceptarlas y dimitir. Una transmisión de mando pacífica es un acto consustancial de un proceso democrático. Los derrotados en el torneo electoral deben aceptar que fueron vencidos y que sus ideas o planteamientos no tienen apoyo mayoritario. En el peor de los casos, quien disienta de los resultados puede hacer uso de los recursos legales de impugnación ante el organismo electoral y acciones judiciales ante la Sala Tercera o el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según sea el caso.

...

Vemos que el Acuerdo impugnado emitido por el Consejo Superior Universitario, ha desencadenado una serie de actuaciones dentro de la Universidad que ha llevado a las autoridades a desconocer los resultados de las elecciones y a imponer que se celebren nuevas elecciones a más tardar el 30 de junio de 2024 (Acuerdo 01-2024 del Consejo Superior Universitario, demandado aparte). Es decir, hace los siguientes actos antidemocráticos:

a) Impone los cambios que en medio del proceso electoral ya iniciado empezó con pretextos a impulsar la Rectoría, y concretó el Consejo Superior Universitario y Consejo Académico.

b) Impone una eliminación de la independencia del Consejo Electoral Universitario (CELU).

c) Impone una prolongación del proceso electoral, haciendo como si las elecciones no fueran válidas, y encima le impone una fecha de cierre.

d) Impone una exclusión de actores y un terror en los electores restantes, al haber separado a miembros del Consejo Electoral Universitario (CELU) por hacer su trabajo, y también al suspender a candidatos a rector, profesores y administrativos que apoyan al candidato electo, en este caso la Rectora electa GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO.

Todas estas actuaciones infringen directamente por omisión el Artículo 4 de la Ley 40 de 1997, que atribuye como imperativo que el régimen de la Universidad Especializada de las Américas será basado en principios democráticos.

...

El Artículo 32 del Código Civil viene a recoger el principio de ultraactividad de la Ley, el cual se está infringiendo 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.

...

Por último, pero no menos importante, está el hecho que este proceso se lleve a cabo con todas las garantías democráticas exigidas por la legislación aplicable. Como hemos explicado *ya* en el concepto de la infracción al Artículo 4 de la Ley 40 de 1997, el acto impugnado viola los principios democráticos que deben regir en la Universidad Especializada de las Américas. Vemos de ese modo que están íntimamente vinculadas la infracción anterior con la de esta norma, el Artículo 32 del Código Civil. Adicionalmente, el concepto habla de legislación aplicable, que viene siendo la legislación aplicable al momento de iniciar el proceso electoral, ya que considerar lo contrario sería quitarte libertad y pureza al sufragio, porque nadie puede votar libremente si le cambian las reglas del proceso habiendo iniciado *ya* el torneo.

...

La norma citada ha sido infringida en el concepto de violación directa por omisión, ya que en su génesis y en el contexto en el cual surge el acto administrativo impugnado salta a la luz que el mismo proviene de una lucha de fuerzas emprendida 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. Una de las tantas violaciones reiteradas al Artículo 232 del Estatuto Orgánico de UDELAS viene a ser el acto impugnado con esta demanda, a saber, el ACUERDO No. 01-2023 de 7 de noviembre de 2023 dictado por el CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO de la UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS a través del cual se ‘modifican

los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas’.

...

Esto quiere decir que no por ser el Consejo **Superior Universitario** un órgano superior al Consejo Electoral Universitario, éste 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 25 de octubre de 2023** emitida por el **Consejo Electoral Universitario (CELU)**, respecto a las reformas del Estatuto.

...

La norma citada ha sido infringida en el concepto de violación directa por comisión. Se comete la infracción en el momento en que el acto administrativo impugnado, con pretendida legitimación para ser emitido, incurre en la causal de nulidad del acto denominada desviación de poder. La Ley 38 de 2000 en su Artículo 162 define la desviación de poder como la *‘emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley’*.

Como se ha expresado en apartados anteriores dentro de este libelo de demanda, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, al emitir el Acuerdo No.01-2023 de 7 de noviembre de 2023 impugnado por este medio, lo que busca es imponer un cambio de 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 (CELU).

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 9-16 del expediente judicial).

IV. Posición del del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 31 de mayo de 2024, el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas**, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

“...

II. EMISIÓN DEL ACUERDO 002-2023 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2023.

El Acuerdo 001-2023 que condujo a la presentación de la demanda Contencioso Administrativo de Nulidad, dentro de la cual hoy rendimos el presente Informe de Conducta, fue emitido precisamente por este **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO**, como órgano colegiado de primer nivel de la **UDELAS**, 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.

Para el **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO**, era importante que a todo docente de nuestra alta casa de estudios superiores se le permita en un plano de igualdad y legalidad la **participación política** a través del sufragio para la elección del rector o rectora de la UDELAS.

La propia normas constitucionales y convencionales, obligan a que a toda persona se le respeten sus derechos políticos, tal como lo consagra el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos humanos.

...

Sobre las bases de las consideraciones anteriores, el Doctor Juan Bosco Bernal, rector titular de las UDELAS, mediante Nota N°R-643-2023, fechada el 23 de octubre de 2023, le comunico al ex presidente del Consejo Electoral Universitario de la UDELAS, Magister José Hurtado, que era necesario modificar el artículo 251, numeral 1, del Estatuto Orgánico, para poder lograr la participación activa y democrática de todos los docente de la UDELAS, para ser miembro y para poder elegir a los miembros del claustro universitario, **se debía equiparar los requisitos de los docentes de la sede central y los docentes de las extensiones universitarias**, con el objeto de cumplir con los principios de igualdad y no discriminación consagrados a nivel constitucional y convencional, es evidente que la única forma que contempla el Estatuto Universitario es que se haga dicha equiparación y se realice cumpliendo con el artículo 15, numeral 4, que el Consejo Superior Universitario es la única instancia que puede **aprobar y reformar el Estatuto de la UDELAS** cuando sea requerido.

En ese mismo sentido, 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, como parte del elemento de los medios de impugnación tal como lo describe el autor Arturo Hoyos en su obra Debido Proceso y Democracia.

Es decir, que se pueda presentar Recurso de Apelación contra las decisiones que emita dicho órgano electoral como lo es el CELU, para así permitirle a los afectados en materia electoral, el derecho a la doble instancia y el principio de doble conformidad, con esto cumplir con los parámetros constitucionales y convencionales que obligan a todos los funcionarios públicos, desde el caso Gelman vs Uruguay, sentencia del 2011 emitido por la Corte Interamericano de Derechos Humanos, a aplicar el llamado control de convencionalidad difuso o en sede nacional.

La Convención Americana establece en el artículo 8 las garantías judiciales, que son inherentes al debido proceso y en el **numeral h, se encuentra el derecho a recurrir el fallo ante un Juez o Tribunal Superior**.

III. CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVARON LA EMISIÓN DEL ACUERDO 001-2023 DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2023.

a. Participación democrática

El Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023, como se indicó en líneas anteriores, fue una decisión dirigida a salvaguardar los derechos políticos y la participación democrática de los docentes para elegir a los representantes docentes que integran el claustro universitario y los docentes electos como miembros del claustro universitario.

Al respecto conviene resaltar, que el Estatuto Orgánico de la UDELAS dispone que *‘Las Autoridades Universitarias están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio ...’*. Esta obligación está contemplada en el Artículo 235 de la precitada norma vigente, que impone el deber de tomar las medidas que correspondan para hacer efectiva la disposición.

Además, el Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023, está dirigido a cumplir con los principios y valores que rigen nuestra casa de estudios superiores consagrados en el artículo 1 O del estatuto orgánico, como lo son. **1. Respeto a la libertad, la participación, la equidad y la igualdad.** En ese mismo sentido, poder permitir una mayor participación del estamento docente en el proceso electoral universitario, lo cual otorgaría una mayor representación en la toma de decisiones al momento de elegir a los representantes del claustro universitario y para ser miembro del claustro universitario, que a su vez van a elegir al rector o rectora de UDELAS, con ello aplicar el principio de igualdad, no discriminación como pilares fundamentales de las actuaciones de los Funcionarios Públicos dentro de un estado constitucional de Derecho.

b. La doble instancia o recurso de apelación

En todo proceso electoral, máxime en una universidad donde convergen las ideas y los pensamientos de docentes, estudiantes y administrativos, incorporar el recurso de apelación o la doble instancia, contra las decisiones del Consejo Electoral universitario, es buscar que toda decisión del **CONSEJO ELECTORAL UNIVERSITARIO**, el cual tiene funciones relativas a reglamentar, interpretar y aplicar privativamente todo lo relacionado proceso electoral, sean revisadas por una instancia superior o por el máximo órgano de primer nivel de la Universidad Especializada de las Américas como lo es el Consejo Superior Universitario, así poder cumplir con los principios del debido proceso, legalidad y seguridad jurídica.

IV. EMISIÓN DEL ACUERDO 01-2023 DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2023 POR EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO.

Ahora bien, siendo el Acuerdo No. 001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario, un acto administrativo **DIRIGIDO** a lograr la participación democrática de los docentes para ser electos como miembros del Claustro Universitario y para elegir a los representantes docentes del Claustro Universitario, lo que se busco fue cumplir con los derechos políticos, igualdad y no discriminación que tienen los docentes como parte de los estamentos universitarios que forman parte de la UDELAS. En ese orden, incorporar el recurso de apelación o la doble instancia contra las decisiones que emita el Consejo Electoral Universitario, es aplicar el debido proceso y el control de convencionalidad, ambos rigen para todos los funcionarios públicos que están obligados a incorporar los principios, lineamientos y estándares en

materia de Derechos Humanos fijadas por el sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.

V. OBSERVACIONES EN CUANTO A LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD.

Con el respeto que me caracteriza y sin pretender rebasar el alcance del informe explicativo de conducta, requerido por la Honorable Magistrada, me permito manifestar que lo plasmado en el Acuerdo No .001-2023 de 7 de noviembre de 2023, emitido por el Consejo Superior Universitario, se enmarca en el principio de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, ya que dicha modificación fue realizada por el órgano competente tal como lo dispone el Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, en ese mismo orden y dirección los artículos modificados por el Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023, van dirigido a una mayor participación democrática que propugna por la igualdad, respeto y el reconocimiento de los derechos políticos consagrados a nivel legal, constitucional y convencional de los estamentos universitarios, con lo cual no se afecta el proceso electoral para la elección del rector o rectora de la U DELAS.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 39-46 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo advertimos, mediante la **Resolución de veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Para los efectos de este análisis, resulta pertinente referirnos a la naturaleza jurídica de la resolución impugnada; ya que a partir de dicho ejercicio este Despacho podrá hacer una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que plantea la demandante en torno a la supuesta ilegalidad de ese acto.

Para este estudio, debemos partir del hecho que el artículo 6 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas, modificado por la Ley 111 de 18 de noviembre de 2019, el cual establece 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.”*** (Cfr. Gaceta Oficial Digital 28,903 de 18 de noviembre de 2019).

En adición, consideramos pertinente señalar que el numeral 4 del artículo 15 del nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el

Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, en lo que respecta a las funciones del Consejo Superior Universitario, establece lo que a continuación se cita:

“Artículo 15. Son funciones del Consejo Superior Universitario (CSU), las siguientes:

...

4. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido.

...” (El destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29,212 de 04 de febrero de 2021).

Dentro de este contexto, también resulta preciso advertir que, el **Consejo Superior Universitario**, tal como lo establece el artículo 14 del nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, está integrado por el Rector, los Vicerrectores, Decanos, Coordinador de Extensiones Universitarias, un representante de las Extensiones Universitarias, un representante de los Directores de Escuelas por cada Facultad, un representante de los Directores de Departamentos Académicos por Facultad, un representante de los Institutos y Centros de investigación existentes en la Universidad, el Director de Administración, el Director de Planificación y Evaluación de Calidad Universitaria, un representante de los Docentes por Facultad a nivel nacional, un representante de los Administrativos a nivel nacional, un representante de los estudiantes por facultad a nivel nacional, y los representantes de las siguientes entidades públicas y asociaciones: MEDUCA, MINSA, MEF, MITRADEL, MIDES, SENADIS, IFARHU, IPHE, Órgano Judicial, Clubes Cívicos, Despacho de la Primera Dama (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29,212 de 04 de febrero de 2021).

En ese orden de ideas, el **Consejo Superior Universitario**, expidió el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, que citamos en párrafos anteriores, acto que ahora se acusa de ilegal, a través del cual se que modifica los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29,929-B de 13 de diciembre de 2023).

En ese sentido, consideramos que lo más conveniente, a fin verificar los conceptos de infracción que realiza la recurrente en contra de los artículos que cita como infringidos, es realizar una comparación entre los artículos 244, 251 y 253, antes y después de su modificación, confrontando su contenido y alcance. Veamos.

Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020	Acuerdo N°001-2023 de 7 de noviembre de 2023
“Artículo 244. Las decisiones del Consejo Electoral Universitario solo son recurribles ante el mismo mediante el recurso de reconsideración y una vez cumplidos los respectivos trámites, se entenderá agotada la vía gubernativa.”	“Artículo 244. Las decisiones del Consejo Electoral Universitario son recurribles, mediante el recurso de reconsideración ante el mismo Consejo Electoral Universitario <u>y mediante el recurso de apelación ante el Consejo Académico. Ambos recursos se concederán en efecto suspensivo.</u>”
“Artículo 251. Son requisitos para ser electo como miembros del Claustro Universitario, los siguientes: En el caso de los profesores. 1) Ser profesor con diez años <u>consecutivos</u> 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 <u>nacional e internacional</u> en un periodo que no exceda a 5 años previos a la fecha de elección. 4) ... 5) ... En el caso de los Estudiantes. 1) Estudiantes de licenciatura a partir del tercer semestre (se incluye) sin contar los veranos, de condición regular, con índice global de 1.5. 2) Estudiantes de maestría o doctorado a partir del tercer cuatrimestre de condición regular, con índice global de 2.0. 3) ... 4) ...	“Artículo 251. Son requisitos para ser electo como miembros 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 <u>nacional o internacional</u> en un periodo que no exceda a 5 años previos a la fecha de elección. 4) ... 5) ... En el caso de los Estudiantes. 1) <u>Ser elegidos de forma directa en cada una de las sedes universitarias.</u> 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

En el caso de los 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.” “Artículo 253. Son requisitos para poder elegir a los representantes que integran el Claustro, según Estamento, los siguientes: 1) Estamento Docente: Ser docentes con una continuidad mínima de tres (3) años y que estén activos durante el año de elecciones. <u>En el caso de los docentes de la Sede, deben pertenecer a un Departamento Académico, con dedicación de tiempo completo o que mantienen una regularidad mayor de 5 años continuos. En el caso de los profesores de las Extensiones Universitarias, deben estar debidamente nombrados en la Extensión o programa Académico.</u> 2) ... 3) ...”	materias del semestre o cuatrimestre que cursa y no mantener retrasos en su plan de estudio de la carrera. En el caso de los 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 <u>Universitario.</u>” “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 estén activos durante el año de elecciones. 2) ... 3) ...”
--	--

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, la actora considera que el Rector de la Universidad Especializada de las Américas, realizó una serie de actos tendientes a anular las elecciones iniciadas en agosto de 2023; además de la modificación de las normas en medio del proceso electoral; así como establecer una nueva fecha para las elecciones; y, la separación y persecución de las autoridades electorales, con la finalidad de nombrar nuevos miembros, situación por la que considera que el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, se emitió, en contravención de lo previamente regulado por la ley y su reglamento,

como lo son las normas que regulan el Consejo Electoral Universitario, instancia encargada de normar, organizar, dirigir, vigilar y fiscalizar el proceso electoral, así como aclarar y decidir sobre los vacíos o controversias que surjan en los diferentes procesos electorales que se lleven a cabo en ese centro de estudios superiores, y, además desintegrar el Claustro Universitario, quien tiene como función única la elección del Rector de la Universidad, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en disposiciones legales y reglamentarias.

Considera además que, este nuevo contenido reglamentario promueve una nueva instancia, con la finalidad que las decisiones emitidas por el Consejo Electoral Universitario, sean apelables, ante un organismo que carece de competencia.

Por otra parte, la recurrente aduce la violación del artículo 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; ya que a su parecer se ha querido revestir con razones legales un acto administrativo, con motivos totalmente ajenos a la finalidad que se persigue, por lo que considera que, nos encontramos frente al fenómeno jurídico denominado desviación de poder, el cual se encuentra definido en el artículo 162 de la misma excerpta legal, de ahí que dicha situación a su parecer, produce un vicio de nulidad.

A juicio de este Despacho, la infracciones que plantea la demandante resultan ajenas a este contexto, puesto que pierde de vista que el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, cuya declaratoria de nulidad 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**.

En ese orden de ideas, respecto a la alegada infracción del artículo 244 que fuera modificado por el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, el cual consagra el “principio de doble instancia”, este Despacho, no advierte que, la norma en análisis promueva, como manifiesta la demandante, que las decisiones emitidas por el Consejo Electoral Universitario, sean apelables, ante el Consejo Académico, a fin de utilizar el

recurso de apelación para beneficiar al Rector. No obstante, debemos advertir que, cobra especial importancia el principio de doble instancia, cuando se le brinda la oportunidad a las partes de rebatir las decisiones del Consejo Electoral Universitario, y que esas decisiones administrativas sean revisadas y conocidas por el superior jerárquico, a fin de que se resuelvan las disconformidades que se tengan con la decisión emitida al respecto, de manera que se cumpla con el debido proceso y se establezca el control interno con la participación de los órganos de gobierno de la Universidad Especializada de las Américas.

Dentro de este contexto, es importante observar en lo que respecta al artículo 251 que fuera modificado por el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023** que, con la reforma introducida al Estatuto Orgánico, se contempla el derecho de los estudiantes, los docentes y personal administrativo de la **Universidad Especializada de las Américas** para que participen en los procesos electorales. En el caso de los docentes, particularmente, tienen derecho a participar todos los profesores, sin distinción de categoría, que se encuentren desempeñando labores de docencia con diez años, de los cuales no es necesario que sean consecutivos, como establecía el texto anterior de la norma, y que se encuentren activos en el año de las elecciones; y, además, la condición de haber participado en congresos nacionales e internacionales, se modificó, introduciendo que la participación puede ser en uno u otro congreso, pero no en ambos.

En ese mismo sentido, se adiciona, en el caso de los estudiantes que, estos pueden ser elegidos de forma directa en cada una de las sedes universitarias; de ahí que consideramos que el artículo 251 que fuera modificado por el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, lo único que hace es establecer con claridad los requisitos que se exigen a los miembros de los estamentos docentes y estudiantiles, de manera que se garantice la gobernabilidad y la participación democrática.

En lo que respecta al artículo 253 que fuera modificado por el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, este Despacho percibe que la reforma introducida, unifica los requisitos que deben reunir los docentes para poder elegir a los representantes

que integrarán el Claustro Universitario, sin distinciones entre docentes de la sede o de las extensiones universitarias, acorde con lo que establece el artículo 233 (numeral 2) del Estatuto Orgánico Universitario, que señala que tienen derecho a participar en los procesos electorales de la **Universidad Especializada de las Américas** *“Por el Estamento Docente, todos los profesores, sin distinción de categoría, que se encuentren desempeñando labores de docencia, investigación, extensión o gestión, activos en el año de las elecciones, antes de la emisión oficial del listado de votantes por la Dirección de Recursos Humanos y cumplan los demás requisitos establecidos en los Reglamentos Electorales”*.

Para concluir este análisis, esta Procuraduría debe advertir que como parte de las normas que invoca como infringidas la recurrente aduce la violación del artículo 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 162 del mismo texto legal, que se refiere al fenómeno jurídico denominado desviación de poder, ya que a su parecer se ha querido revestir con razones legales un acto administrativo, con motivos totalmente ajenos a la finalidad que se persigue; sin embargo, no existen elementos que indiquen que la entidad demandada ha actuado infringiendo los principios que rigen las actuaciones administrativas. Por el contrario, el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, se enmarca dentro de las competencias legales y reglamentarias que le asiste a esa institución para aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido; aprobar y modificar su Reglamento; así como conocer y aprobar cualesquiera otros asuntos que le señale la ley orgánica, el Estatuto o los Reglamentos.

En razón de ello, diferimos del criterio expresado por la recurrente en el sentido que el mencionado acuerdo cuya legalidad se discute es violatoria de los artículos 4 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas; 32 del Código Civil; 232 del nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo N°001-2024 de 27 de febrero de 2024; y, 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que como ya hemos advertido el **Acuerdo No.001-2023**

de 7 de noviembre de 2023, 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; razón por la que este Despacho considera que todos los cargos de infracción aducidos por la apoderada judicial de la demandante deben ser desestimados.

La Procuraduría de la Administración, como institución integrada al Ministerio Público, que ejerce sus competencias a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley 38 de 2000, que aprueba su Estatuto Orgánico, tiene entre otras funciones, la de promover y defender el Estado de derecho, fiscalizando el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas; coadyuvar a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos; y defender los intereses nacionales y municipales.

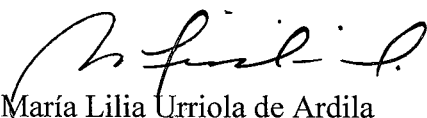
En el contexto de lo antes señalado, este Despacho emite el concepto, en interés de la ley, dentro de la acción Contencioso Administrativa de Nulidad propuesta por la Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **Gianna Mariel Rueda Manzano**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, emitida por el **Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)**.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita, respetuosamente, al Tribunal, se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Acuerdo No.001-2023 de 7 de noviembre de 2023**, emitida por el **Consejo Superior Universitario de la**

Universidad Especializada de las Américas, en función de los cargos relacionados con los artículos 4 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas; 32 del Código Civil; 232 del nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo N°001-2024 de 27 de febrero de 2024; y, 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General