

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2020

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de diciembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Expediente 405422024.

La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **Sebastián Ceballos Sánchez** (representante del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Especializada de las Américas), solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

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 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, 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° 011-2024
(De 12 de marzo de 2024)

Que designa temporalmente al miembro estudiantil principal y al miembro estudiantil suplente al Consejo Electoral Universitario en cumplimiento con el artículo 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas.

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

CONSIDERANDO:

Que en virtud del acuerdo N°001-2024 del 27 de febrero de 2024, el Consejo Superior Universitario, máximo órgano de gobierno de la Universidad Especializada de las Américas, de conformidad con lo establecido en la Ley N°111 de 18 de noviembre de 2019, dispuso la reactivación del proceso electoral universitario y dispuso la designación temporal de los miembros del Consejo Electoral Universitario por parte del Consejo Académico en los casos de ausencia permanente de sus miembros.

Que, ante la vacancia permanente de la representación estudiantil en el Consejo Electoral Universitario, el Consejo Académico, mediante Acuerdo 009-2024 del 5 de marzo de 2024, determinó la presentación de ternas conformadas por estudiantes, nominados en base a ciertos objetivos como su formación académica, participación activa en la comunidad y personalidad, comisionando a los Decanos de las Facultades de Educación Especial y Pedagogía; Educación Social y Desarrollo Humano; Ciencias Médicas y Clínicas y Bioceánicas y Salud Pública, junto con el Vicerrector de Vida Estudiantil, para presentar conjuntamente al Consejo Académico dos ternas, una para la designación temporal del miembro estudiantil principal y otra para la designación temporal del miembro estudiantil suplente del Consejo Electoral Universitario.

...

Que en virtud de todas las consideraciones antes planteadas, el Consejo Académico de conformidad a sus funciones establecidas en el artículo 17 y 245 del Estatuto Orgánico,

ACUERDA:

PRIMERO: DESIGNAR a ALIDA MILAGROS RODRIGUEZ ORTEGA con cédula N°8-988-881 como miembro estudiantil principal del Consejo Electoral Universitario.

SEGUNDO: DESIGNAR a DALMANIS AMELIA HERRERA BATISTA con cédula N°8-895-2418 como miembro estudiantil suplente del Consejo Electoral Universitario.

TERCERO: Estas designaciones temporales cesarán con la elección y ratificación del representante estudiantil al Consejo Electoral Universitario por su Estamento.

CUARTO: Remitir el presente Acuerdo Académico a la Secretaría General para los trámites de firma y para su publicación en la página web de la Universidad Especializada de las Américas.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 30042 de 30 de mayo de 2024 y fojas 132-134 del expediente judicial).

En este contexto, el 17 de abril de 2024, la Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **Sebastián Ceballos Sánchez (representante del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Especializada de las Américas)**, 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 011-2024 de 12 de marzo de 2024 de 2024**, emitido por el **Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas**; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos del mismo** (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)**, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado a la **Presidenta 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 **25 de octubre de 2024**, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 92 y 94-103 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **Sebastián Ceballos Sánchez (representante del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Especializada de las Américas)**, aduce que el **Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, emitido por el **Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS**, cuya declaratoria de nulidad se demanda, infringe las siguientes normas legales y reglamentarias:

A. El **artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo general, señala que, las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, y además que, los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial,

salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

B. El artículo 21 que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo 001-2021 de 19 de agosto de 2021, el cual señala que, los actos administrativos de efecto general expedidos por el Consejo Superior Universitario serán publicados en la Gaceta Oficial y los de contenido particular deberán ser notificados por el Secretario del Consejo, mediante la publicación que corresponda, para los efectos, los actos administrativos de efecto general son aquellos en los que se dictan normas que aplican a la colectividad, y los de efecto particular son los que afectan situaciones jurídicas de manera individual (Cfr. foja 6-7 del expediente judicial) (Gaceta Oficial Digital 29370-A de 7 de septiembre de 2021).

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

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 17 de abril de 2024, la Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **Sebastián Ceballos Sánchez (representante del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Especializada de las Américas)**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, emitido por el **Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas** (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

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

“...

4. DISPOSICIONES (SIC) LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO:

4.1. El acto administrativo demandado, con efectos erga omnes, consistente en el Acuerdo 011-2024, de 12 de marzo de 2024, proferido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, infringió de manera directa, por omisión, el artículo 46 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la procuraduría de la administración (sic), regula el procedimiento

administrativo general y dicta disposiciones especiales, en la siguiente forma.

4.2. INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 38 DE 31 DE JULIO DE 2000

Artículo 46. las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter Individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial. Salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La norma transcrita ha sido infringida por violación directa por omisión, al desconocer abiertamente la aplicación de la misma, toda vez que, al momento de emitir dicho acuerdo, con efectos generales, se omite directamente ordenar su publicación en la gaceta oficial, como requisito exigido por la ley, para poder ser aplicable ante los administrados.

El Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, mediante un acuerdo universitario y una página web, no puede contravenir, reemplazar o traspasar el ámbito jurídico de la Ley 38 de 2000 que sirve de marco, y el artículo CUARTO Y QUINTO del acuerdo atacado de ilegal, dispone condiciones contrarias a la obligación que mandata el artículo 46 de la ley antes citada, refiriéndose sólo como medio de publicidad a la página de internet de la universidad y pretende efectos legales antes de su emisión legal por la Gaceta Oficial. Esta acción viola el principio de publicidad a los que están obligados los actos administrativos de carácter general.

El Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, no puede pretender general efectos legales y desconocer actos administrativos vigentes, tal como lo es la Resolución 163-2023, proferida por el Consejo Electoral de la UDELAS.

Es imposible que el Consejo Académico pretenda adelantarse a la publicación en Gaceta Oficial, para supuestamente avanzar con designaciones que no ostentan la competencia legal para participar en actos tan importantes, como aquellas de materia electoral. Toda actuación sin cumplir con los requisitos establecidos por ley, provoca la nulidad inmediata.

4.3. INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 21 DEL ACUERDO 001-2021 DE 19 DE AGOSTO DE 2021 DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE UDELAS

Artículo 21: Los actos administrativos de efecto general expedidos por el Consejo Superior Universitario serán publicados en la Gaceta Oficial y los de contenido particular deberán ser notificados por el Secretario del Consejo, mediante la publicación que corresponda.

Para efectos de este Reglamento, los actos administrativos de efecto general son aquellos en los que se dictan normas que aplican a la colectividad y los de efecto particular son los que afectan situaciones jurídicas de manera individual.

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La norma transcrita ha sido infringida por violación directa por omisión, al desconocer abiertamente la aplicación de la misma, toda vez que, al momento de emitir dicho acuerdo, no se permite que el acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024, proferido por el Consejo Superior de UDELAS, primero cumpla con el procedimiento de publicación en la Gaceta Oficial, antes de que se ejecuten sus efectos ante terceros, basados en los supuestos cambios aprobados en el Estatuto Orgánico de UDELAS

El acto administrativo demandado, con efectos erga omnes, consistente en el acuerdo 011-2024, de 12 de marzo de 2024, se adelanta a los efectos jurídicos que podría provocar el acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024y, antes de que el mismo surja a la vida legal, dispone designaciones estudiantiles que no tienen sustento legal alguno.

Y es que el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de UDELAS, califica los actos administrativos que emite en dos tipos, general y específico. Indica con claridad que los actos de efecto general son aquellos en los que se dictan normas que aplican a la colectividad, como es el caso de las modificaciones al Estatuto Orgánico, por lo tanto, es de obligatorio cumplimiento su publicación en la gaceta oficial.

Los cambios que pudiesen aprobarse en el Estatuto Orgánico no aplican de manera retroactiva a procesos administrativos ya concluidos, por tanto, es ilegal 'intentar reactivar' una elección universitaria ya concluida, con modificaciones posteriores a la norma general universitaria.

Del mismo modo, aunque se cumpla con la publicación en Gaceta Oficial del acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024, sus efectos serán siempre en adelante, dicha publicaciones no puede legitimar acuerdos académicos emitidos antes de su vigencia, siendo así, el Acuerdo 011-2024, de 12 de marzo de 2024, es ilegal desde el momento de su emisión, es por falta de sustento legal.

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

Por otra parte, el 1 de noviembre de 2024, el **Consejo Académico Especializada de las Américas**, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

“ ...

III. CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVARON LA EMISIÓN DEL ACUERDO 001-2024 DE 27 DE FEBRERO DE 2024.

a. EXPLICACIÓN SOBRE LA JERARQUÍA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO COLEGIADOS DE LA UDELAS

Como consecuencia del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, surge la Ley 40 del 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley 111 del 18 de noviembre de 2019, que crea la Universidad Especializada de las Américas como la cuarta universidad oficial de la República de Panamá, otorgándole autonomía, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

En ese sentido, la referida Ley 40 de 1997, otorga autonomía a la Universidad Especializada de las Américas para autorregularse, conforme lo dispuesto en sus artículos 1 y 4:

‘Artículo 1: Se crea la Universidad Especializada de las Américas UDELAS como universidad oficial de la República de Panamá, la cual **será autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, con facultad para administrarlo y para organizar sus planes y programas de estudio, investigaciones y servicios.** Estará constituida por sus autoridades docentes, personal administrativo, estudiantes y los demás servidores públicos que integren las unidades docentes, de investigación, administrativas, regionales y de extensión, existentes o que se establezcan en el futuro. Aparte de los bienes del Instituto Superior de Especialización y de los que le otorgue la Ley General del Presupuesto de la Nación, la Universidad podrá recibir donaciones, herencias, rentas, recaudaciones especiales y otros recursos generados por los servicios que preste ‘

Este aspecto es complementado por el artículo 4 que establece los mecanismos mediante los cuales se desarrollan las regulaciones aplicadas a la UDELAS.

‘Artículo 4: La Universidad Especializada de las Américas se regirá por principios democráticos y consagrará la libertad de expresión e ideológico en cada una de las actividades de docencia, extensión, investigación, difusión y servicios. En el estatuto orgánico se desarrollará el régimen democrático de la Universidad Especializada de las Américas ‘.

Asimismo la Ley 111, de 18 de noviembre de 2019, que modifica y adiciona artículos a la Ley 40 de 1997, en el artículo 2 que modifica el artículo 5, se crea el CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO como primer órgano de gobierno de la Universidad Especializada de las Américas y en un nivel inferior el CONSEJO ACADÉMICO; de la siguiente forma:

‘Artículo 5. Los órganos colegiados de gobierno de la Universidad especializada de las Américas son:

- 1. El Consejo Superior Universitario**
- 2. El Consejo Académico**
3. El Consejo Administrativo
4. Las Juntas de Facultades
5. Las Juntas de Escuelas
6. La Junta de Departamentos Académicos

7. Cualquier otro que el estatuto orgánico determine.' (el resaltado es de la cita)

Seguidamente el artículo 3 que modifico el artículo 3 que modifica el artículo 6 de esta excerta legal dispone:

'Artículo 6: El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de gobierno. Su funcionamiento, al igual que del resto de los instancias de gobierno, se regir por lo que determine el estatuto orgánico." (El resaltado es nuestro)

Como desarrollo de lo anterior el Estatuto Orgánico de lo UDELAS aprobado por el Consejo Superior Universitario, mediante Acuerdo No.001-2020, de 24 de noviembre de 2020, promulgado en Gaceta Oficial No. 29212 de 4 de febrero de 2021 en su Título II: Gobierno y Decisión, Capítulo I de los Órganos de Gobierno, establece lo siguiente:

Artículo 11: Los órganos colegiados de gobierno de la UDELAS constituyen las instancias encargadas de aprobar las decisiones de la Universidad, estableciendo las políticas generales para el cumplimiento de su misión y visión.

Artículo 12. Se establecen dos niveles de órganos colegiados de gobierno en la Universidad. El Rector es guíen preside los órganos de Primer Nivel. Los órganos colegiados de gobierno son los siguientes:

Primer nivel:

1. **El Consejo Superior Universitario**
2. **El Consejo Académico**
3. El Consejo Administrativo

Segundo nivel:

1. Las juntas de Facultades;
2. Las Juntas de Escuelas;
3. Las Juntas de Departamentos Académicas;
4. Las Juntas de Extensiones Universitarios.

De los normas citadas, que regulan el funcionamiento y gobierno de esta casa de estudios superiores, no cabe que en el orden jerárquico el **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO** se ubica en uno posición superior al **CONSEJO ACADÉMICO**, lo que lleva a este último o tener la obligación de acatar y cumplir los órdenes del primero; siempre que dichos órdenes no sean declarados ilegales por parte de la autoridad competente.

Lo anterior, resulta de importancia para la tarea que nos ha sido solicitada en esto ocasión por la Sala Tercera de este magno tribunal, toda vez que el acto administrativo cuyo nulidad reclama el señor Sebastián Ceballos es un acto administrativo emitido por el Consejo Académico de lo Universidad Especializado de las Américas en cumplimiento de un mandato superior emitido justamente por el Consejo Superior Universitario tal cual se desprende de lo porte motivo del acuerdo de consejo académico No. 011-2024 de 12 de marzo de 2024, hoy, demandado de ilegalidad.

II. EMISIÓN DEL ACUERDO NO. 011-2024, DE 12 DE MARZO DE 2024:

El acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas que condujo a la presentación de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, dentro de la cual hoy rendimos el presente informe de conducta, como señaláremos en párrafos anteriores, es una consecuencia de la orden emanada por el **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO** (acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024 del Consejo Superior, publicado en Gaceta Oficial No. 30042) quien mediante un acto administrativo propio y distinto al objeto de lo presente demanda, ordenó reactivar el proceso electoral previo designación temporal de los miembros vacantes del Consejo Electoral.

En virtud del mandato anterior, el Consejo Académico en un primer acuerdo académico No.009-2024 de 5 de marzo de 2024, dispuso y comisionó a determinadas autoridades de la Universidad para que presentaron ternas para la **designación temporal** de la representación estudiantil ante el Consejo Electoral Universitario; para posteriormente, mediante el acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024 (acto demandado) proceder a la evolución de los ternos propuestos por los comisionados y lo consiguiente **designación temporal** de los representantes estudiantiles ante el Consejo Electoral.

De lo anterior, resulto importante rescatar en primera instancia que la decisión adoptada mediante el acuerdo de Consejo Académico 011-2024 de 12 de marzo de 2024 (acto demandado) es una disposición no definitiva, sino temporal, tal cual lo anuncio su propio título al indicar '**Que designo temporalmente al miembro estudiantil...**'; es decir, que en ningún momento se trató de una decisión definitiva o final; pues justamente el propósito de la designación era hacer funcional el Consejo Electoral Universitario para que como ente encargado de las elecciones, pudiese llevar a cabo las elecciones necesarias para que la población estudiantil eligieran democráticamente la representación definitiva del estudiantado ante el Consejo Electoral que no la tenían para aquel momento.

Y en efecto, las elecciones estudiantiles son realizadas el día 18 de mayo de 2024, y mediante Resolución No. 25-2024 del 22 de mayo de 2024 del Consejo Electoral Universitario se publicaron los resultados de los mismos, indicando claramente cuáles son los estudiantes que desde ese momento y de forma definitiva llevaron la representación estudiantil ante el Consejo Electoral Universitario hasta el año 2026; lo cual necesariamente significa que la decisión temporal adoptada por el Consejo Académico mediante el Acuerdo administrativo 011-2024 de 12 de marzo de 2024 ha quedado sin efectos desde el 22 de mayo de 2024.

Es importante también resaltar que como pudo observarse, el acuerdo de Consejo Académico 011-2024 de 12 de marzo de 2024, es una continuación del acuerdo de Consejo Académico 009-2024 de 5 de marzo de 2024 que a su vez se dirigen al cumplimiento del mandato del Consejo Superior Universitario, y no se puede pretender la nulidad del acuerdo objeto del presente proceso, argumentando que el mandato del Consejo Superior Universitario es ilegal, pues por un lado son actos

administrativos diferentes aunque relacionados, y por otro lado aquello decisión del Consejo Superior no ha sido declarado ilegal, por lo que al tratarse de un acto administrativo se presume su legalidad. Es importante tener presente que en la conformación del Consejo Electoral es importante la participación legítima, elegida mediante votación, de los estudiantes; lo cual hasta las elecciones realizadas el 18 de mayo de 2024 no se ha realizado; nótese que, mediante Resolución No. 37-2023 de 31 de mayo de 2023 emitido por el CELU, se publican los resultados oficiales del proceso de elección para la escogencia para los cargos de miembros del Consejo Electoral Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, periodo 2023-2026 que se realizaron el día viernes 26 de mayo de 2023, dejando constancia de los miembros electos por parte de sus respectivos estamentos, de la siguiente forma:

Por el Estamento Académico:

José Hurtado (Principal) y Jazmín Oliveros (Suplente)

Damián Quijano (Principal) y Ricardo González Escartín (Suplente)

Por el Estamento Administrativo:

Veyra Jackman (Principal) y Jacqueline Innis (Suplente)

Narriman Burgos (Principal) y Edgar Arboleda (Suplente)

Sin embargo, por el estamento estudiantil, no se efectuó, no se mencionan miembros electos; lo cual hacía necesario las decisiones adoptadas por el Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico, decisiones dentro de las cuales se encuentre el acuerdo académico 011-2024 de 12 de mayo de 2024.

III. PUBLICACIÓN DEL ACUERDO 011-2024 DE 12 DE MARZO DE 2024.

El acuerdo 011-2024 del Consejo Académico Universitario, es un acuerdo mediante el cual, este órgano de la Universidad Especializada de las Américas designa de forma temporal a un miembro principal y a un miembro suplente estudiantil ante el Consejo Electoral Universitario; con el único propósito de que este ente con funciones electorales contará con sus miembros completos y pudiese realizar las elecciones donde la población estudiantil pudiese elegir sus representantes definitivos ante el Consejo Electoral de la UDELAS.

Lo demandado en comento invoca como normativa superior infringida la ley 38 de 2000, específicamente el artículo 46 cuyo texto es el siguiente:

Artículo 46. Los órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicadas mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo

que el instrumento específico establezca su vigencia por una fecha posterior.' (El resaltado es nuestro)

En este contexto es de crucial importancia observar, que el acto emanado por parte del Consejo Académico de la UDELAS mediante acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024, no es un acto normativo, ni reglamentario, ni tampoco de efectos erga omnes como erradamente lo planteó la demandante; sino que es una designación temporal que compete o está dirigido únicamente al Consejo Electoral, es decir, de interés de un grupo en particular de la colectividad, no de efectos generales, por tanto, no es el tipo de actos administrativos que de acuerdo al artículo 46 de la ley 38 de 2000, su vigencia o aplicación quedo condicionado o la publicación efectiva en gaceta oficial.

Siendo lo anterior así, el acto administrativo demandado no ha incurrido en la infracción de la norma de superior jerarquía cuyo ataque se demanda, por el contrario, se enmarca dentro de los actos administrativos descritos en el primer párrafo del artículo 46 de la ley 38 de 2000, es decir, aquellos actos de obligatoriedad inmediata.

Ahora bien, con fundamento en la ley 40 de 19 de noviembre de 1997, modificado por la ley 111 de 18 de noviembre de 2019, artículo 103, que otorga Autonomía a la UDELAS, mediante acuerdo 001-2021 aprueba el reglamento interno del Consejo Superior Universitario, del cual la demandante cito como norma infringida el artículo.

21: cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 21. **Los actos administrativos de efecto general expedidos por el Consejo superior Universitario** serán publicados en la gaceta oficial y los de contenido particular deberán ser notificados por el secretorio del Consejo mediante la publicación que corresponda. Para efectos de este reglamento, los actos administrativos de efecto general son aquellos en los que se dictan normas que aplican a la colectividad y los de efecto particular son los que afectan situaciones jurídicas de manera individual." (el resaltado es nuestro)

Ante el contenido de la norma citada, debemos, en primera instancia señalar que el acto administrativo demandado dentro del cual se nos ha solicitado un informe de conducta es el Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024 que emitió el Consejo Académico Universitario, por lo que mal pudo haber vulnerado un artículo del reglamento del Consejo Superior Universitario, ya que como lo indicáramos *ut supra* son dos órganos distintos.

Tampoco se observa que el acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024 expedido por el Consejo Académico dicte alguna norma de aplicación a la colectividad, por lo que tampoco se puede exigir su publicación en gaceta con fundamento en esta normativa.

Los anteriores anotaciones, explican por qué la demandante al intentar explicar el concepto de la infracción de las normas citadas, alude a un acto administrativo distinto al objeto de la demanda dentro de la cual rendimos el presente informe; ya que sus cargos realizados se sustentan en la presunta ausencia de publicación del acuerdo 01-2024 del Consejo

Superior Universitario, siendo imprescindible señores magistrados aclarar, que ese acto administrativo del Consejo Superior está siendo revisado en otra demanda contencioso administrativo de nulidad ante este mismo despacho (identificada con la entrada 40479-2024), por lo que no es doble, pretender que se hogo una revisión de la legalidad o no de este acto, en una demanda que se presentó en contra de un acto administrativo contenido en el acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024 emitido por el Consejo Académico.

...

V. CONSIDERACIONES DEL INFORME EXPLICATIVO

A través del informe de conducta que se remite a los Honorables Magistrados, presentamos los fundamentos facticos y jurídicos en torno a la aprobación del acuerdo **011-2024 de 12 de marzo de 2024**, emitido por el Consejo Académico de la UDELAS por lo cual se puede evaluar si existen los presupuestos legítimos o la actuación.

Presentamos a los Honorables Magistrados elementos y constancias, que les permita valorar los elementos del acto administrativo acusado de viciar la Ley, y en última instancia, ejercer el control de la legalidad constitucionalmente atribuida a esta Sala, para que en ejercicio de su función revisora y de control de la legalidad de dichos actos, pueda confrontar aquellas razones o imputaciones de invalidez endilgadas a éstos con las disposiciones legales que se estiman violadas y los pruebas de autos.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 82-90 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo advertimos, mediante la **Resolución de veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)**, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la demanda bajo análisis (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, al momento de la emisión del acto que se acusa de ilegal, se desconoció las elecciones realizadas el 27 de noviembre de 2023 por el Consejo Electoral de la Universidad Especializada de las Américas; además la elección para el cargo de Rector, concluyó con la emisión de la Resolución 163-2023 del Consejo Electoral, la cual no ha sido aún declarada nula por ilegal, por la Corte Suprema de Justicia, por lo que todavía se encuentra revestida de legalidad, de ahí que considera que dicho acuerdo mantiene su validez.

Manifiesta además que, la Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023 emitida por el Consejo Electoral Universitario de UDELAS (CELU), que cerró en ese momento el proceso electoral y comunicó a la comunidad universitaria la elección de la Dra. Gianna Rueda M., como la nueva Rectora de UDELAS, es un acto administrativo válido, con fuerza obligatoria, tal como lo establece el artículo 15 del Código Civil.

Por otra parte, el recurrente aduce la violación del artículo 21 que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo 001-2021 de 19 de agosto de 2021; ya que a su parecer *“El Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de UDELAS, califica los actos administrativos que emite en dos tipos, general y específico. Indica con claridad que los actos de efecto general son aquellos en los que se dictan normas que aplican a la colectividad, como es el caso de las modificaciones al Estatuto Orgánico, por lo tanto, es de obligatorio cumplimiento su publicación en la gaceta oficial, y a partir de estas surgen sus efectos legales. Contrario a lo anterior, el acuerdo 001-2024, de 27 de febrero de 2024, en su artículo QUINTO señala que dicho acuerdo cobra validez a partir de su firma, lo que es una clara violación a lo establecido en el Reglamento Interno del Consejo Superior de UDELAS.”*

A juicio de este Despacho, las infracciones que plantea el demandante resultan ajenas a este contexto, puesto que pierde de vista que el **Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, cuya declaratoria de nulidad demanda, además de modificar los artículos 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, instruye al Consejo Electoral Universitario para que se reactive el proceso electoral universitario una vez el Consejo Académico o el Consejo Administrativo en conjunto con el Consejo Académico haya designado a los miembros vacantes del Consejo Electoral Universitario, y además señalaba que el proceso electoral debería terminar antes del día 30 de junio de 2024, con la elección del nuevo Rector o Rectora; situación que se cumplió según lo ordena en el mencionado acuerdo tal como consta en la Resolución 32-

2024 de 14 de junio de 2024, y finalmente se proclamó a la nueva Rectora de la **Universidad Especializada de las Américas**, la **Dra. Nicolasa Terreros Barrios**, cuyo nombramiento fue refrendado por la Contraloría General de la República el **18 de junio de 2024** (Cfr. fojas 104-106 del expediente judicial).

Visto de lo anterior, al haberse dictado el acto que ahora se acusa de ilegal, queda demostrado que, se ha producido la revocatoria expresa de la **Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023**, emitida por el Consejo Electoral Universitario de UDELAS (CELU), acto administrativo, en el cual sustentan las infracciones y los cuestionamientos que plantea el demandante en torno a la supuesta ilegalidad del **Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, debido a que con dicho acuerdo, se instruye al Consejo Electoral Universitario para que se reactive el proceso electoral universitario y señalaba que el proceso electoral debería terminar antes del día 30 de junio de 2024, con la elección del nuevo Rector o Rectora.(Cfr. foja 22-23 del expediente judicial)

Dentro de este contexto, al haberse dictado el **Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, que dio lugar a la emisión de la **Resolución 32-2024 de 14 de junio de 2024**, que proclama a la nueva Rectora de la Universidad Especializada de las Américas, la Dra. Nicolasa Terreros Barrios, nombramiento que fue refrendado por la Contraloría General de la República el 18 de junio de 2024; lo cierto es que, la **Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023**, ha perdido su vigencia ante la nueva norma que reactive el proceso electoral universitario, y sentó las bases para la escogencia de la nueva Regente de esa casa de estudios superiores; **de ahí que consideramos que cuando el Tribunal entre a realizar el examen de la acción que guarda relación con dicho acto administrativo, este habrá surtido sus efectos legales al haber transcurrido el periodo correspondiente, por lo cual nos encontraremos ante un acto consumado que se concretó, así pues se producirá lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia**; de manera que, cuando el objeto litigioso desaparece, como en el caso que nos ocupa por haber perdido su vigencia, **al cumplirse con el término establecido en el**

Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024, que señalaba que el proceso electoral debería terminar antes del día 30 de junio de 2024, y haberse dictado la **Resolución 32-2024 de 14 de junio de 2024, cualquier norma que fuera contraria, carece de materia justiciable.**

Por otro lado, para los efectos de este análisis, resulta pertinente referirnos a la naturaleza jurídica del **Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, que designa temporalmente al miembro estudiantil principal y al miembro estudiantil suplente al Consejo Electoral Universitario en cumplimiento con el artículo 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas.

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 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 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 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, que citamos en párrafos anteriores, a través del cual se que modifican los artículos 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas publicado en Gaceta Oficial Digital 30,042 de 30 de mayo de 2024. Consideramos que lo más conveniente, es realizar una comparación antes y después de su modificación, confrontando su contenido y alcance

Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020	Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024
“Artículo 208. Son funciones de la Dirección de Asesoría Jurídica: 10. ... 11. Otras funciones que se establezcan en los Reglamentos o les sean asignadas por el Rector o los Órganos de Gobierno de Primer Nivel.” “Artículo 231. Con el objetivo de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes Estamentos Universitarios, se establece el	“Artículo 208. Son funciones de la Dirección de Asesoría Jurídica: 10. ... 11. <u>Prestar asistencia jurídica a los servidores públicos de la universidad que sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptadas de conformidad con el Estatuto y Reglamentos de la Universidad y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones.</u> 12. Otras funciones que se establezcan en los Reglamentos o les sean asignadas por el Rector o los Órganos de Gobierno de Primer Nivel.” “Artículo 231. Con el <u>objeto</u> de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes Estamentos Universitarios, se establece el Consejo

Consejo Electoral Universitario, con la finalidad de que reglamente, interprete y aplique todo lo concerniente a la materia electoral, de acuerdo con las disposiciones y principios de este Estatuto Orgánico.”

“**Artículo 232.** Las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas, a fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones, con fundamento en los Reglamentos Electorales.”

“**Artículo 237.** El Reglamento o Resolución que se dicte para cada una de las elecciones o para todas ellas, en los diferentes Estamentos Universitarios, tipificará las infracciones electorales, señalando las respectivas sanciones.”

“**Artículo 245.** Los miembros del Consejo Electoral Universitario y sus colaboradores, no podrán ser destituidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones en los respectivos Estamentos a que pertenezcan, sin causa justificada o sin previo cumplimiento del debido proceso. El Consejo Electoral Universitario emitirá, por resolución, el listado de los candidatos oficiales, de sus miembros y colaboradores.

Electoral Universitario, con la finalidad de que reglamente, interprete y aplique todo lo concerniente a la materia electoral, de acuerdo con las disposiciones y principios de este Estatuto Orgánico.”

“**Artículo 232.** Las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas, a fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Las elecciones universitarias se realizarán exclusivamente en las instalaciones de la Universidad y serán financiadas únicamente con recursos provenientes del presupuesto de la propia Universidad.”

“**Artículo 237.** El reglamento o Resolución que se dicte para cada una de las elecciones o para todas ellas, en los diferentes Estamentos Universitarios, tipificará las infracciones electorales, señalando las respectivas sanciones.

Dicho reglamento será sometido a la aprobación del Consejo Académico.”

“**Artículo 245.** Los miembros del Consejo Electoral Universitario y sus colaboradores, no podrán ser destituidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones en los respectivos Estamentos a que pertenezcan, sin causa justificada o sin previo cumplimiento del debido proceso. El Consejo Electoral Universitario emitirá, por resolución, el listado de los candidatos oficiales, de sus miembros y colaboradores.

En caso de ausencia permanente del principal y su suplente de más de uno de los miembros del Consejo Electoral Universitario, que provengan del Estamento Académico y Estudiantil, el Consejo Académico designará temporalmente a los que hagan falta para completar sus miembros, con el único fin de organizar las elecciones descritas en el artículo 242 de este Estatuto. En el caso de una vacancia de un miembro proveniente del Estamento Administrativo, la designación temporal a la que se refiere este artículo la realizará el Consejo Administrativo en conjunto con el Consejo Académico.” (El subrayado es nuestro).

A juicio de este Despacho, las infracciones que plantea el demandante resultan ajenas a este contexto, puesto que pierde de vista que el **Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un reglamento sobre asuntos que es 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 razón de ello, diferimos del criterio expresado por el recurrente en el sentido que el mencionado acuerdo cuya legalidad se discute es violatoria de los artículos 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; 15 del Código Civil; y, artículo 21 que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado por el Acuerdo 001-2021 de 19 de agosto de 2021, puesto que como ya hemos advertido el **Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024**, y, 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**, y el Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024, emitido por el Consejo Académico

Universitario cuya declaratoria de nulidad se demanda, 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.

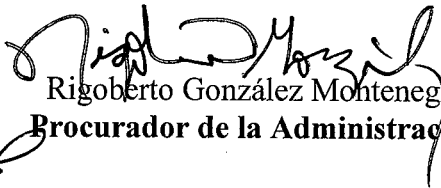
La Procuraduría de la Administración, como institución integrada al Ministerio Público, que ejerce sus competencias a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley 38 de 2000, que aprueba su Estatuto Orgánico, tiene entre otras funciones, la de promover y defender el Estado de derecho, fiscalizando 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 Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **Sebastián Ceballos Sánchez (representante del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Especializada de las Américas)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024**, emitido por el **Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas**.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita, respetuosamente, al Tribunal, se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Acuerdo 011-2024 de 12 de marzo de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas**, que designa temporalmente al miembro estudiantil principal y al miembro estudiantil suplente al Consejo Electoral Universitario en cumplimiento con el artículo 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General