



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de diciembre de 2023.  
Nota C-186-23

Doctora  
**Doris Hernández**  
Rectora encargada  
Universidad Especializada de las Américas  
Ciudad.

**Ref.: Validez legal de los actos emanados del CELU.**

Señora Rectora encargada:

Nos referimos a sus escritos presentados en este Despacho el 18 de diciembre de 2023, recibidos en esa misma fecha, mediante los cuales se consulta si tienen validez los actos (resoluciones y de cualquier otro tipo) ejecutados/emitidos, por un grupo de funcionarios del CELU de la UDELAS, con posterioridad al 25 de noviembre del presente año; fecha a partir de la cual, se suspendió el proceso electoral para la escogencia del Rector y cualquier otra actividad vinculada al mismo.

Sobre su interrogante, es la opinión de este Despacho que los actos (resoluciones y otros) ejecutados/emitidos por el CELU de la UDELAS, con posterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo N°002-2003 de 25 de noviembre de 2023, están revestidos de **presunción de legalidad**, razón por la cual, es competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, decidir sobre cualquier posible vicio de nulidad que, según la apreciación de la Administración de la UDELAS pudiese afectar su validez y motivase, en consecuencia, la interposición de las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Es importante, indicarle que la orientación brindada a través de la presente opinión, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

**I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

Los artículo 15 del Código Civil y 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, establecen

y regulan el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos 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.

Sobre la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia señaló, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

En otras palabras, en virtud del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, ha de entenderse que, mientras éstos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

En concordancia con dicho principio, el artículo 206 de la Constitución Política de la República, establece:

**“Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. **La guarda de la integridad de la Constitución** para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona (...)**
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus

funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.**" (Resaltado del Despacho)

Por su parte, el artículo 97 del Código Judicial dispone:

**“Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

**1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad; (...)**" (Resaltado del Despacho)

De la normativa citada se desprende lo siguiente:

1. Que la atribución constitucional y legal de ejercer la guarda de la integridad de la Constitución Política de la República, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.
2. Que el Pleno de dicho alto tribunal de justicia conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
3. Que la Corte Suprema de Justicia podrá anular los actos acusados de ilegalidad pronunciarse acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

4. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, conocerá en materia administrativa de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales y, en materia administrativa, que se acusen de ilegal.

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

La Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley N°111 de 18 de noviembre de 1997, crea la Universidad Especializada de las Américas (en adelante, UDELAS), como una universidad oficial, de carácter autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio, con facultad para administrarlo y para organizar sus planes y programas de estudio, investigaciones y servicios.

Ahora bien, dicha casa de estudios universitarios, de acuerdo con la mencionada norma legal, 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.

En este sentido, el artículo 4 de la aludida Ley N°40 dispone que la UDELAS se regirá por principios democráticos y atribuye al Estatuto Orgánico, el desarrollo del régimen democrático de dicha casa de estudios universitarios.

Asimismo, el artículo 7, como quedó modificado por la Ley N°111 de 1997 antes mencionada, señala que el Rector o la Rectora es la principal autoridad individual de la Universidad, mientras que el artículo 10 de la misma excerta, establece que la elección del Rector y la designación de las demás autoridades establecidas en dicha ley, serán reguladas por el Estatuto Orgánico. El artículo 6 de la Ley N°40 de 1997, modificado por el artículo 3 de la mencionada Ley N°111 de 1997 dispone asimismo, que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de gobierno de la Universidad, el cual es presidido por el Rector, e integrado por representantes permanentes y transitorios.

Por su parte, el Título VIII del Estatuto Orgánico de UDELAS, aprobado por el Consejo Superior Universitario, mediante el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, regula en su Título VIII, el régimen electoral de dichas Casa de estudios universitarios y, en su artículo 231 establece el Consejo Electoral Universitario (en adelante, CELU), con la finalidad de reglamentar, interpretar y aplicar privativamente todo lo concerniente a la materia electoral, de acuerdo con las disposiciones y principios contemplados en el Estatuto Orgánico.

En concordancia, el artículo 240, también del Estatuto Orgánico, dispone que el CELU es “la instancia encargada de normar, organizar, dirigir, vigilar y fiscalizar el Proceso Electoral, así como aclarar y decidir sobre los vacíos y controversias que surjan en los diferentes procesos electorales que se lleven a cabo en la Universidad.”

En el caso específico que nos ocupa, la consulta está dirigida a obtener un criterio de este Despacho sobre la validez de los actos (resoluciones y de cualquier otro tipo) ejecutados /emitidos por un grupo de funcionarios del CELU de la UDELAS, con posterioridad al 25 de noviembre del presente año; fecha a partir de la cual, mediante el Acuerdo N°002-2023 de 25 de noviembre de 2023, dictado por el Consejo Superior Universitario, se suspendió el proceso electoral para la escogencia del nuevo rector y cualquier otra actividad vinculada al mismo.

De allí que, con fundamento en las normas y consideraciones anteriormente anotadas, este Despacho es del criterio que los actos (resoluciones y otros) presumiblemente ejecutados /emitidos por el CELU de la UDELAS, con posterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo N°002-2023 de 25 de noviembre de 2023, están revestidos de **presunción de legalidad**, y en consecuencia, le corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, decidir sobre cualquier posible vicio de nulidad que, según la apreciación de la Administración de la UDELAS pudiese afectar su validez y motivase, en consecuencia, la interposición de las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, anteriormente citados.

En esta forma, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/dc  
C-187-23