



Panamá, 19 de enero de 2024.
Nota C-010-24

Doctor
Juan Bosco Bernal
Rector
Universidad Especializada de las Américas
Ciudad.

Ref.: Validez legal del Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, expedido por el Consejo Superior Universitario.

Respetado Señor Rector:

Nos referimos a su nota N°R006-2024/ Nota N°02-2024-DAJ de 5 de enero de 2024, presentada en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual se consulta acerca de la legalidad del Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, expedido por el Consejo Superior Universitario en uso de sus facultades legales o si debe entenderse que el principio de legalidad que se indica en la nota C-186-23 es aplicable a dicha decisión administrativa.

Con relación a la interrogante planteada, es la opinión de este Despacho que, si bien es cierto que el Acuerdo N°002-2003 de 25 de noviembre de 2023 nació a la vida jurídica revestido de la **presunción de legalidad** que, conforme al artículo 15 del Código Civil ampara a los actos administrativos de efecto general, no lo es menos que, en el caso específico que nos ocupa, podría estimarse que en dicho acto administrativo de efecto general, ha operado el fenómeno jurídico del "decaimiento", debiendo entenderse en consecuencia, que al finalizar la crisis política y social que vivió el país previo a la emisión de la Sentencia de 27 de noviembre de 2023, por la cual se declaró la Inconstitucionalidad del contrato minero aprobado mediante la Ley N°406 de 2023, el aludido Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, perdió vigencia y, por ende su fuerza jurídica y eficacia.

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. **Opinión externada por la Procuraduría de la Administración mediante la nota C-186-23.**

En la opinión vertida mediante la Nota C-186-23, este Despacho señaló lo siguiente:

“Los artículo(*sic*) 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 (*sic*) 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.”

Igualmente se hizo alusión a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, que establece la atribución constitucional y legal del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de ejercer la guarda de la integridad de la Constitución Política de la

República; conocer y decidir 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; y se hizo referencia igualmente al contenido del artículo 97 del Código Judicial, conforme al cual corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, anular los actos acusados de ilegalidad pronunciarse acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal; y, conocer en materia administrativa de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales y, en materia administrativa, que se acusen de ilegales.

Con fundamento en los mencionados sustentos, se concluye en la aludida opinión jurídica, como se cita:

“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 (...).” (Resaltado del Despacho)

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Universidad Especializada de las Américas (en adelante, UDELAS), creada mediante la Ley N°40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley N°111 de 18 de noviembre de 2019, fue creada 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.

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

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.

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.

El Acuerdo N°002-2023 de 25 de noviembre de 2023 “Que dispone la suspensión del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas” establece en su parte resolutive, lo siguiente:

“Por las consideraciones anteriormente expuestas, el Consejo Superior Universitario,

ACUERDA:

PRIMERO: SUSPENDER, a partir de la fecha de este Consejo Superior Universitario, el proceso electoral y cualquier otra actividad vinculada al mismo, hasta tanto existan las condiciones necesarias y subsanar las situaciones irregulares detalladas en el segundo artículo de este acuerdo, para retomar dicho proceso.

SEGUNDO: INSTAR, al Consejo Electoral Universitario el inmediato abordaje, aclaración y resolución de manera adecuada de las irregularidades señaladas en este Consejo Superior Universitario, las cuales se describen a continuación:

1. Legalizar la representación del estamento estudiantil ante el CELU, y sus representantes ante el Claustro, mediante las elecciones correspondientes.
2. Verificar y actualizar el padrón electoral docente de la sede central de UDELAS, para asegurar la participación igualitaria y democrática de todos los docentes de la Universidad y crear un período de tiempo al menos de 5 días hábiles para la verificación por parte de los votantes y su posterior subsanación por Parte del CELU, por un período de 3 días hábiles.
3. Asegurar las condiciones operativas

indispensables para el proceso electoral como son las urnas, lugares de votación, las papeletas con sus respectivos nombres, el personal de UDELAS que apoya el proceso electoral en cada uno de los recintos en donde se ejercerán las elecciones.

4. Garantizar el apoyo del Cuerpo de Delegados del Tribunal Electoral, la Policía Nacional y observadores electorales (Rectores, Medios de Comunicación, Miembros del Consejo Superior Universitario entre otros) en todos los centros de votación.
5. Considerar las condiciones sociales, clima de estabilidad, seguridad y tranquilidad que permita unas elecciones válidas.”

De conformidad con el “CONSIDERANDO” del citado Acuerdo, entre los fundamentos de hecho que sustentan su adopción se aprecia que, una parte de ellos, aluden a actuaciones o actos administrativos del Consejo Electoral Universitario ya adoptados y materializados, los cuales, como ha señalado este Despacho en opiniones anteriores (Cfr., C-134-23 y C-186-23) están revestidos de la **presunción de legalidad** que ampara a los actos administrativos, debiendo entenderse, por tanto, que tienen fuerza obligatoria inmediata y deberán ser aplicados, mientras sus efectos no sean suspendidos o no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Se observa asimismo entre los fundamentos de hecho esgrimidos como justificación para la posposición del proceso electoral, la situación en la que desde hacía varias semanas se encontraba inmerso el país, debido a las protestas populares en rechazo al contrato-ley minero celebrado por el Estado con la compañía canadiense First Quantum Minerals; estimándose en tal sentido que dicha situación atentaba contra el bienestar de la comunidad Udelista, impidiendo la participación libre, democrática, segura y transparente de la comunidad de los votantes.

Comoquiera que es un hecho público y notorio que el fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declaró la inconstitucionalidad de la otrora Ley N°406 de 2023, fue dictado el 27 de noviembre de 2023, poniendo así fin a la crisis descrita; este Despacho estima que en el caso específico del Acuerdo N°002-2023 de 25 de noviembre de 2023 “Que dispone la suspensión del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas”, pese a la presunción de legalidad con que el mismo surgió a la vida jurídica, podría haberse configurado el fenómeno jurídico del “decaimiento del acto administrativo”, por la insubsistencia de un fundamento de hecho vital para su subsistencia, inherente al objeto de su adopción.

Sobre el decaimiento del acto administrativo, en opinión vertida por esta Procuraduría mediante la nota C-48-13 de 13 de septiembre de 2013, se indicó:

“El fenómeno descrito en líneas anteriores es lo que la doctrina denomina decaimiento del acto administrativo, que no es más que la pérdida de su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus **fundamentos de hecho** o de derecho. (...)”.

Como lo señaló la corte Constitucional de Colombia en sentencia No. C-069/95 , “(...) si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que “salvo norma expresa en contrario”, en forma tal que **bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.” (Resaltado del Despacho)**

De lo hasta aquí anotado se deduce que, aun cuando un acto administrativo de efecto general, como lo es el Acuerdo N°002-2023 de 25 de noviembre de 2023, hubiere nacido a la vida jurídica amparado por al principio de presunción de legalidad; ello en modo alguno impediría que el mismo pueda perder su fuerza ejecutoria, por la desaparición de un fundamento de hecho indispensable para su vigencia, como lo sería evitar que el clima de inestabilidad social y política existente en la fecha de su adopción, atentase contra el bienestar de la comunidad udelista, impidiendo la participación libre, democrática, segura y transparente de la comunidad de los votantes, como se señala en el “CONSIDERANDO”.

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-003-24