

Entrada No. 179132024. Magistrado Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme.
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA RUTH FERNÁNDEZ MENESES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE MIGUEL ÁNGEL PINEDA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO ACADÉMICO N°005-2024 DE 30 DE ENERO DE 2024, EMITIDO POR EL CONSEJO ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, cinco (5) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS

La Licenciada Ruth Fernández Meneses, actuando en nombre y representación de **MIGUEL ÁNGEL PINEDA**, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

La Sala Tercera de la Corte Suprema, mediante la Providencia de 04 de junio de 2024, (f.42) admite la demanda y, a su vez, ordena correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, al Presidente del Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, para que rinda el correspondiente informe explicativo de conducta, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley No.33 de 1946; a los terceros interesados y, a la Procuraduría de la Administración para que, en atención al mandato establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, intervenga en interés de la Ley.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNDO

La parte actora solicita mediante la presente demanda la declaratoria de nulidad del Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo

Académico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), que establece lo siguiente:

“ ...

PRIMERO: Acumular las apelaciones presentadas por los profesores Nicolasa Terreros, Carol Guerra y Lucas Rodríguez, al tratarse de impugnaciones contra el mismo documento, conocido en redes sociales privadas como Resolución 163-2023, que proclama una nueva rectora de UDELAS para el período 2024-2028 y cierra el proceso electoral.

SEGUNDO: Revocar en todas sus partes el documento denominado Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, proferido por el CELU de UDELAS, por haber incurrido en causal de nulidad absoluta.

TERCERO: Anular, por ilegal, cualquier consecuencia jurídica que se desprenda de la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, es decir, eliminarla del mundo jurídico.

CUARTO: Notificar la presente Resolución a los apelantes que forman parte del presente proceso.

QUINTO: Anunciar que la presente Resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no cabe Ningún recurso impugnativo en la vía gubernativa.

...”

II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

La apoderada judicial del demandante estima que se ha infringido las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 15 del Código Civil, que señala, que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes.

B. El artículo 97 del Código Judicial, que indica 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.

C. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala, entre otras cosas, 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 respetivo establezca su vigencia para fecha posterior.

D. El artículo 257 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), conforme fue aprobado por el Acuerdo No. 001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024, que establece que, una vez electo el Rector, la presidencia del Claustro comunicará el resultado final al CELU, agregando además que este resultado es definitivo e inapelable.

El demandante argumenta que las citadas normativas fueron vulneradas, toda vez que, al emitirse el acuerdo acusado de ilegal, se pretende legalizar el incumplimiento y la no aplicación de la Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023, mediante la cual el CELU proclamó a la profesora Gianna Rueda como rectora electa de UDELAS para el período 2024-2028, siendo esta resolución un acto válido y cuyas disposiciones son de obligatorio cumplimiento.

Añade, que con la emisión del Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, pretende usurpar las competencias atribuidas exclusivamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

La Presidenta del Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, rindió a la Sala Tercera el Informe Explicativo de Conducta respectivo, visible a fojas 99 a 110 del expediente judicial.

En lo medular del informe, el organismo universitario se refiere en los términos siguientes:

“ ...

II. EMISIÓN DEL ACUERDO 005-2024 DE 30 DE ENERO DE 2024

El acuerdo 244 del Estatuto Universitario de UDELAS, reformado mediante acuerdo 001-2023 de 7 de noviembre de 2023, publicado en Gaceta Oficial 29929-b de 13 de diciembre de 2023, autoriza al Consejo

Académico para actuar como segunda instancia en las impugnaciones que en la vía administrativa o gubernativa se presenten contra las resoluciones que expida el Consejo Electoral Universitario (CELU). El Acuerdo 001-2024 del Consejo Superior Universitario aprobado el 7 de noviembre de 2023 y publicado el 13 de diciembre en Gaceta Oficial, se encuentra vigente por lo cual reviste presunción de legalidad y es válido.

Que mediante Acuerdos 003-2023 de 17 de enero de 2024 y 004 de 23 de enero 2024, este Consejo Académico de la UDELAS acordó recibir las apelaciones interpuestas contra la **resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023**, mediante la cuales (sic) el 'CELU declaró una nueva rectora de UDELAS para el período 2024-2028 y cerró el proceso electoral para la elección de rector'. Las apelaciones fueron interpuestas por tres (3) candidatos a la Rectoría de UDELAS.

El Consejo Académico de la UDELAS para respetar el debido proceso designó una comisión especial conformada por tres (3) miembros para darle trámite a las impugnaciones presentadas, la cual presentó un informe al Consejo Académico donde se dispuso tal como lo manda la ley 38 del 31 de julio del 2000 y el Código Judicial, la acumulación de apelaciones ya que estaban dirigidas a la misma pretensión y objetivo que era la nulidad de la proclamación de la nueva rectora de la UDELAS para el período 2024-2028 y que cerraba el proceso electoral.

Los recursos de apelaciones que se presentaron tenían como objetivo impugnar las ilegalidades en que había incurrido el CELU, al dictar la resolución 163-2023, ya que la misma era contraria a los **acuerdos N° 001-2023 de 7 de noviembre de 2023 y N° 002-2023 de 25 de noviembre de 2023**. Además, que eran contrarias a normas estatutarias que exigen el cumplimiento de los artículos 12, 13, 235, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la UDELAS.

....

El Consejo Académico al recibir el informe de la Comisión Especial para conocer las apelaciones llega a la conclusión de que actuando dentro de las facultades y funciones que establece el Estatuto Orgánico que se encuentra elementos de hecho y derecho para anular la resolución. Esta decisión se adopta por mayoría de los miembros y es publicada en la página web de UDELAS para su publicidad. Adicional a ello, se le notificó a los apelantes la decisión adoptada por el Consejo Académico informando que se agotaba con esta decisión la vía gubernativa.

...

Con el respeto que me caracteriza y sin pretender rebasar el alcance del informe explicativo de conducta, requerido por la (sic) Honorable Magistrado, me permito manifestar que lo plasmado en el acuerdo No. 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la UDELAS, se enmarca en el principio de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, ya que su decisión se fundamenta en la autonomía universitaria, en el Estatuto Orgánico Universitario y en la ley 38 de 31 de julio de 2000, para lograr que se respeten los derechos de los estamentos universitarios que forman parte de nuestra alta casa de estudios superiores, es decir, docentes, administrativos y estudiantes.

....”

IV. TERCEROS INTERESADOS

La Licenciada Karla Raquel Herrera, actuando en nombre y representación de **JOSÉ HURTADO**, en su condición de Presidente del Consejo Electoral Universitario de

la Universidad Especializada de las Américas, el cual solicita se declare la ilegalidad del Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, toda vez que dicho Consejo se abrogó facultades constitucionales de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al declarar de mutuo propio, la nulidad del mundo jurídico de las elecciones realizadas en UDELAS, el 27 de noviembre de 2023. En ese sentido, señala que ante el impedimento para el uso de las instalaciones universitaria el 27 de noviembre de 2023 y en ejercicio del Reglamento General de Elecciones vigente a la fecha, aprobado mediante Resolución 001-2022 de 28 de octubre de 2022, en la que no obliga a realizar dichas actividades dentro de los edificios universitarios, de manera exclusiva, se procedió a la realización de las elecciones, en instalaciones cercanas al campus universitario, en Panamá y en todo el país, con apoyo de la comunidad universitaria y presencia de los miembros del Tribunal Electoral y los estamentos de seguridad, para lo cual contó con la participación de más del cincuenta por ciento de la población habilitada para votar. (Fs. 41 a 51 del expediente Judicial).

Por su parte el Licenciado Henry Eyner Isaza, actuando en nombre y representación de **DAMIÁN QUIJANO**, interviene en el presente proceso como tercero impugnante, solicita que se declare que no es ilegal el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, puesto que, el mismo fue emitido por el máximo órgano de UDELAS, de forma motivada, a través del cual se revocó en todas sus partes la Resolución 163-2023, esta última no fue notificada ni publicada como lo establece el estatuto universitario, tampoco consta el acta que sustenta dicha resolución emitida por el Consejo Electoral Universitario, es decir, no existe constancia de que la elección fue desarrollada dentro de los parámetros que indican el estatuto universitario y el reglamento general electoral. (Fs. 194 a 199 del expediente judicial).

La Licenciada Deika Nieto Villar, actuando en nombre de **NICOLASA TERREROS BARRIOS**, en atención a que fue una de la entonces candidata a la Rectoría de la Universidad Especializada de las Américas, la cual impugnó ante el

Consejo Académico la Resolución No. 163-2023 de 15 de diciembre de 2023, emitida por dos miembros del Consejo Electoral Universitario, de la cual no tiene constancia ni registro en la Secretaría General de la UDELAS; impugnación que, en conjunto con la presentada por los demás candidatos, dieron origen al Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, mediante el cual se resuelven los recursos presentados, revocando la Resolución No. 163 de 15 de diciembre de 2024. En ese orden de ideas, indica que la demanda incoada en contra de esta decisión del Consejo Académico, pretende desconocer que el Estatuto Orgánico de la UDELAS, en su artículo 244, modificado mediante Acuerdo No. 001-2023 de 7 de noviembre de 2023 indica claramente que las decisiones del Consejo Electoral eran recurribles ante el Consejo Académico Universitario; siendo importante mencionar, que contrario a lo indicado por la demandante, esta modificación al Estatuto Orgánico de la Universidad que se había publicado en gaceta oficial desde el 13 de diciembre de 2023, si se encontraba vigente para el 15 de diciembre de 2023, al haber cumplido el único requisito previo a su vigencia, es decir, la publicación en gaceta oficial. Por tanto, estima que la decisión adoptada por el Consejo Académico impresa en el Acuerdo 005-2024 de 30 de enero de 2024, no entraña a su criterio, ninguna ilegalidad al acto administrativo hoy demandado. De igual manera, sostiene que tampoco se usurpa la competencia de la Sala Tercera, pues solo se da cumplimiento al procedimiento interno de acuerdo a la normativa interna y una vez agotada esa vía gubernativa quien se considere agraviado tiene todo el derecho de recurrir esa decisión final ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (Fs. 215 a 224 del expediente judicial).

Finalmente, el Licenciado Néstor Guerra, actuando en nombre y representación de **LUCAS RODRÍGUEZ**, en su condición de candidato a la rectoría de la Universidad Especializada de las Américas, señala que el Acuerdo Académico 005-2024 de 30 de enero de 2024, del Consejo Académico de la UDELAS, es un acuerdo mediante el cual dicho organismo universitario en uso de sus facultades legales, establecidas mediante Acuerdo 001-2023 de 7 de noviembre de 2023, y publicado en la Gaceta Oficial N°

29929-B del 13 de diciembre de 2023. Dicho acuerdo se deriva de un cumulo de irregularidades que lamentablemente se ejecutaron durante el proceso electoral por dos (2) miembros del Consejo Electoral Universitario de la UDELAS. En ese sentido, añade que no es un acto normativo ni reglamentario ni tampoco de efectos erga omnes como erradamente lo plantea la demandante; sino que es una acción dirigida a la instancia ante la cual se surtía el proceso electoral en aquel momento, es decir, al Consejo Electoral Universitario de la UDELAS, y en interés de un grupo en particularidad de la colectividad, no de efecto general, por lo que considera que no es el tipo de actos administrativos que de acuerdo al artículo 46 de la ley 38 de 2000, su vigencia o aplicación queda condicionada a la publicación efectiva en gaceta oficial, por lo contrario, si era una orden de fuerza obligatoria inmediata, por lo que considera que su aplicabilidad no ha sido ilegal, por no existir violación de la ley 38 de 2000 ni de ninguna norma superior jerarquía ni en su emisión ni en su aplicación. (Fs. 258 a 271 del expediente judicial).

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley en el presente proceso contencioso administrativo, mediante Vista Número 2017 de 27 de diciembre de 2024, en donde solicita a los Magistrados que se sirva declarar que es parcialmente ilegal, el Acuerdo Académico 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas. (fs. 242 a 255 del expediente judicial).

La representante del Ministerio Público es de la opinión que el Consejo Académico de la UDELAS en base al Acuerdo 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", sí se encontraba plenamente facultado para conocer en segunda instancia de las apelaciones que surgieron en contra de la Resolución 163-

2023 del 15 de diciembre de 2023, lo cual le otorga legalidad al Acuerdo Académico 005-2024 de 30 de enero de 2024.

Por otra parte, señala que solamente la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad privativa de poder anular o bien revocar cualquier acto administrativo, razón por la que considera que el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas no le correspondía revocar ni anular por ilegal la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Formulada la pretensión contenida en la demanda y agotado el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo impugnado, contenido en el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, *“Por el cual se deciden las apelaciones en contra de la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, expedida por el Consejo Electoral Universitario”*, debe ser declarado nulo, por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por el demandante respecto a los artículos 15 del Código Civil, 97 del Código Judicial, 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y 257 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), conforme fue aprobado por el Acuerdo No. 001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024.

En primer término, se verifica que, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.

Establecido lo anterior, la Sala se avoca al examen correspondiente, expresando que el argumento central de la demanda gira en torno a si el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, se encontraba facultado o no para expedir el acuerdo atacado de ilegal, mediante el cual se dispuso acumular las apelaciones presentadas en contra de la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, emitida por el Consejo Electoral Universitario; así como su competencia para revocar y anular la mencionada resolución. El recurrente también cuestiona la falta de publicación del acto administrativo acusado de ilegal, en la Gaceta Oficial.

En primer lugar, este Tribunal de Justicia no puede perder de vista, que el fundamento del acto impugnado como ilegal, básicamente se sustentó en las facultades de autorregulación contempladas en la autonomía Universitaria de la Universidad Especializada de las Américas, reconocida en el artículo 103 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 6 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley 11 de 18 de noviembre de 2019, mediante la cual se crea la referida entidad de estudios superiores, norma que señala, de manera clara 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.”* (Gaceta Oficial Digital 28903 de 18 de noviembre de 2019).

En atención a lo anterior, el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado mediante el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, establece que el Consejo Superior Universitario, tendrá entre sus funciones: *“4. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido.”*

Dentro de este contexto, se advierte que el Acuerdo 001-2023 de 7 de noviembre de 2023, “Que modificada los artículos 244, 251 y 253 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas”, expedido por el Consejo Superior Universitario de UDELAS, publicado en Gaceta Oficial No. 29929-B de 13 de diciembre de 2023, en el artículo 244, expresamente dispone lo siguiente:

“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.” (Lo destacado es de la Sala).

En atención a dicha atribución, el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobó los Acuerdos Académicos N°003-2024 de 17 de enero de 2024 y N° 004-2024 de 23 de enero de 2024, (fojas 125 a 126 del expediente judicial), donde sus miembros aprobaron, entre otras medidas, a saber: 1. Recibir las apelaciones interpuestas por profesores de UDELAS contra la Resolución N°163-2023 de 15 de diciembre de 2023, emitida por el CELU, que declaró una nueva rectora para el período 2024-2028 y cerró el proceso electoral; 2. Aprobar el procedimiento para resolver los recursos de apelación presentados contra las decisiones del Consejo Electoral Universitario (CELU), el cual deberá ser atendido aplicando las disposiciones establecidas en la Ley 38 de 2000, y a las vez, 3. Aprobó la conformación de una Comisión encargada para rendir un informe sobre los recursos de apelación presentados contra la Resolución N°163-2023 de 15 de diciembre de 2023, emitida por el CELU para lo cual se le otorgó un plazo de 15 días para que se rindiera dicho informe. Dicha Comisión mediante el informe final de fecha 26 de enero de 2024, (fs. 236 a 239 del expediente judicial), concluyó lo siguiente:

“INFORME FINAL DE LA COMSIÓN ESPECIAL DESIGNADA POR EL CONSEJO ACADÉMICO PARA TRAMITAR LAS APELACIONES INTERPUESTAS CONTRA LA RESOLUCIÓN 163-2023 DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2023, EXPEDIDA POR EL CONSEJO ELECTORAL UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS (UDELAS).

...

La comisión arribó a las siguientes conclusiones, con base en el caudal probatorio y los hechos que por ser públicos, son notorios, en torno a los acontecimientos ocurridos en la UDELAS a raíz de la suspensión del proceso electoral, según Acuerdo 002-2023 del 25 de noviembre de 2023 adoptado por el Consejo Superior Universitario de UDELAS:

1. Hubo actuaciones del CELU posteriores al Acuerdo 002-2023 del Consejo Superior Universitario, que expresaron desobediencia expresa y tácita a dicho Acuerdo, entre ellas, la Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023.

2. El Consejo Superior Universitario de UDELAS, en acatamiento del mandato descrito en el artículo 235 del Estatuto Universitario, en el sentido de cumplir con la obligación de garantizar la libertad y honradez del sufragio, ordenó suspender el proceso electoral hasta que hubiese las condiciones mínimas necesarias para retomarlo, pero el CELU desobedeció dicha instrucción.

3. El CELU nunca desarrolló las elecciones para escoger a los representantes del estamento estudiantil en el claustro; tampoco se escogió en elecciones participativas democráticas, a los representantes estudiantiles en el propio CELU, lo que viciaba el proceso electoral.

...

8. Las normas vigentes de la UDELAS, esto es, su Ley Orgánica y el Estatuto Universitario, otorgan al Consejo Superior Universitario la categoría de **MÁXIMO ÓRGANO COLECTIVO DE GOBIERNO** (artículos 12 y 13 del Estatuto Universitario) y, en consecuencia, todos los estamentos universitarios están obligados a obedecer sus decisiones, que gozan del revestimiento del principio de legalidad.

9. Esta obligación de obediencia incluye a los miembros del CELU, de tal suerte que, si el Consejo Superior Universitario ordenó la suspensión del proceso electoral, dicha decisión debía ser acatada por el CELU.

10. En el caso que nos ocupa, al comparar la actuación del CELU después del 25 de noviembre de 2023, con las normas jurídicas superiores, esto es, con el Estatuto Universitario (artículos 12, 13 y 235) y el Acuerdo 002-2023 del Consejo Superior Universitario, tenemos que dichas actuaciones, incluyendo la denominada Resolución 163-2023, no revisten las características de actos administrativos protegidos por el principio de legalidad, según la doctrina y la legislación panameña, sino que constituyen actos de desobediencia, que infringen las normas vigentes, en concepto de desviación de poder, según la jurisprudencia nacional.

...

13. En el presente caso, la Resolución 163-2023 no fue notificada ni publicada como lo establece el Estatuto Universitario; no consta el acta que sustenta dicha Resolución, es decir, no existe constancia de que la elección fue desarrollada dentro los parámetros que indica el Estatuto Universitario y el Reglamento General Electoral; no hay constancia que se utilizaron urnas selladas, ni que fue precedida la supuesta elección que en ella se describe, que se realizaron elecciones previas del estamento estudiantil, ni que el Consejo Superior había ordenado la retoma del proceso electoral; no hay constancia que hubo observadores externos, delegados electorales de otras instancias, ni el aval de participantes tales como representantes de universidades oficiales, delegados del Tribunal Electoral, de la Policía Nacional y de la Defensoría del Pueblo, que pudieran dar fe de la imparcialidad y transparencia de la supuesta elección, ni cuándo y dónde se reunió el CELU para acordar la expedición de dicha Resolución, todo lo cual obliga a declarar su nulidad absoluta, a la luz de las normas citadas, y a revocarla por ilegal.

..."

Luego de culminada la etapa de evaluación y previa recomendación de la referida comisión, el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, emitió el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024,

mediante el cual acumuló los recursos de apelaciones presentados en contra la Resolución No. 163-2023 de 15 de diciembre de 2023, emitida por el Consejo Electoral Universitario de la UDELAS, y decidió revocarla y anularla.

Ese escenario jurídico, esta Corporación de Justicia, estima que la parte actora no ha podido acreditar que la actuación generada por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, al expedir el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, se llevó a cabo con un fin distinto al dispuesto en la ley, muy por el contrario, el organismo universitario se encontraba facultado para conocer en segunda instancia de las apelaciones que surgieron en contra de la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, emitida por el Consejo Electoral Universitario, de conformidad a lo establecido en el artículo 244 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, modificado por el Acuerdo 001-2023 de 7 de noviembre de 2023, por lo que lo emitió en pleno ejercicio de las atribuciones y fines que prevé el ordenamiento jurídico vigente. (Gaceta Oficial No. 29929-B de 13 de diciembre de 2023).

En el mismo orden de ideas, resulta oportuno indicar que la atribución de las potestades que se le otorgan a la Administración, debe ser de manera expresa, en ese sentido, la Administración actuó de conformidad con la potestad necesaria para producir el acto administrativo que en la presente demanda, es acusado como ilegal.

Con relación al argumento del recurrente, respecto a la usurpación de las funciones de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la que supuestamente incurrió el Consejo Académico de UDELAS, al conocer las apelaciones presentadas en contra de la Resolución de la 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, y su consecuente revocatoria y anulación; consideramos oportuna la ocasión para hacer alusión para una mejor comprensión del objeto de los medios de impugnación a través de los cuales se ataca o refuta una actuación, lo señalado en los numerales 85 y 112 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta ley y sus reglamentos, deben ser entendidos, conforme a este glosario:

...

85. *Recurso de apelación.* También conocido como de alzada, es aquel medio de impugnación que se dirige a la autoridad de segunda instancia para **que revoque, aclare, modifique o anule la decisión de la autoridad de primera instancia.**"

...

112. *Vía gubernativa o administrativa.* Mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, **y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule.**" (Lo destacado es de la Sala).

Por otra parte, con relación a los vicios de ilegalidad que se le atribuyen al Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de esta casa de estudios superiores, por su falta de publicación en la Gaceta Oficial, debemos señalar que de la revisión de las piezas procesales se puede advertir que el mismo no constituye un acto normativo ni reglamentario razón por la que no tenía efectos erga omnes como erradamente lo plantea el recurrente; sino que se trata de un acto administrativo que decidió la segunda instancia en las impugnaciones que en la vía administrativa o gubernativa se presentaron contra la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, expida por el Consejo Electoral Universitario dentro del proceso electoral que en aquel momento se llevaba a cabo en la Universidad Especializada de las Américas, con la finalidad de escoger el nuevo rector o rectora para el período 2024-2028. Razón por la que, su vigencia o aplicación solo quedaba condicionada a la notificación de las partes con lo cual quedaba agotada la vía gubernativa para los efectos de poder recurrir ante la Sala Tercera.

Sobre la validez del acto administrativo, el autor Eduardo Gamero Casado (*Manual Básico de Derecho Administrativo*, Editorial. Tecnos, 12ª., Madrid, 2015, pp. 437), expresa lo siguiente:

"Para que un acto administrativo resulte válido ha de ser dictado por el órgano competente para ello y, precisamente, por el sujeto titular del órgano en cuestión. El órgano que debe dictar el acto se encuentra establecido en las normas distributivas de las competencias administrativas (...) Se requiere una norma atributiva

concreta, y sólo podrá alterarse el ejercicio de la competencia por los mecanismos ya conocidos (...)” (El resaltado es de esta Magistratura).

En este orden de ideas el ilustre tratadista colombiano Gustavo Penagos, nos dice que *“el Acto Administrativo existe desde el momento en que se profiere, pero, no produce efectos jurídicos, es decir fuerza vinculante, sino después de su publicación, notificación, o comunicación, según los casos ... La notificación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatorio u oponible a los administrados”*. (PENAGOS, Gustavo. ‘El Acto Administrativo, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, Bogotá, 1987, págs. 795 y 863).”

Siendo, así las cosas, este Tribunal concluye que la parte demandante no ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado, en razón que no ha prosperado ninguno de los cargos de violación invocados en el libelo de demanda; es por ello que los reparos formulados contra el mismo devienen sin sustento alguno.

Dentro de este contexto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

En consecuencia, el acto administrativo censurado no infringe los artículos 15 del Código Civil, 97 del Código Judicial, 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y 257 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), conforme fue aprobado por el Acuerdo No. 001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024.

Finalmente, no se puede pasar por alto, que este Tribunal mediante Sentencia de 9 de abril de 2025, (expediente 404792024) se pronunció sobre la legalidad del Acuerdo No.01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, acto administrativo por medio del cual se dispuso, entre otras cosas, la reactivación del proceso electoral

universitario; el cual concluyó con la emisión de la Resolución N°32-2024 de 14 de junio de 2024, a través de la cual se proclama a la Dra. Nicolasa Terreros Barrios como la nueva Rectora de la Universidad Especializada de las Américas, para el período 2024 a 2029.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Acuerdo Académico N° 005-2024 de 30 de enero de 2024, emitido por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, *“Por el cual se deciden las apelaciones en contra de la Resolución 163-2023 del 15 de diciembre de 2023, expedida por el Consejo Electoral Universitario”*.

Notifíquese y Cúmplase,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA **CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**
MAGISTRADA MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA