

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 2

*Referencia:*

*Año:* 1998

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 13-03-1998

*Título:* DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PARA QUE SE DECLAREN NULOS POR ILEGALES LOS LITERALES "C" Y "D" DEL REGLAMENTO PARA LA ELECCION DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PANAMA INTERPUESTA POR EL LIC. CARMELO GONZALEZ EN REPRESENTACION...

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 23574

*Publicada el:* 29-06-1998

*Rama del Derecho:* DER. ADMINISTRATIVO

*Palabras Claves:* Universidades, Autoridades estatales

*Páginas:* 12

*Tamaño en Mb:* 1.975

*Rollo:* 159

*Posición:* 100

electricidad y de otras actividades las cuales produzcan ruidos excesivos, olores desagradables o penetrantes, líquidos, gases, polvo u otro residuos, contaminantes del ambiente y nocivos o malestares.

Que dentro de las disposiciones del referido Acuerdo Municipal se establecen normas y requisitos para la ubicación y otros requisitos que garanticen la tranquilidad pública y la preservación del medio ambiente.

Que actualmente, dentro del Distrito funciona una gran cantidad de talleres de toda índole que no han cumplido con los requisitos establecidos por el Acuerdo N° 19 de 10 de mayo de 1977, lo cual lo coloca en situación clandestina.

#### DECRETA:

**ARTICULO PRIMERO:** Se concede el término de treinta (30) días hábiles, a partir de la promulgación del presente Decreto, para que todos los propietarios, o personas jurídicas tramiten en la Dirección de Legal y Justicia de la Alcaldía de Panamá, Edificio EDEM, Tercer Piso, la obtención de la Licencia correspondiente, conforme al cumplimiento de los requisitos exigidos para operar talleres, de cualquier naturaleza dentro del Distrito de Panamá.

**ARTICULO SEGUNDO:** Se ordena la suspensión o cese de operaciones de todos aquellos talleres que, vencido el término a que hace referencia el artículo anterior, continúen funcionando sin contar con la respectiva licencia expedida por la Alcaldía de Panamá.

**ARTICULO TERCERO:** Se comisiona a los Corregidores de Policía para que ejecuten la medida señalada en el artículo anterior e impongan las sanciones correspondientes por desacato, en el evento de que reincidan en dicha práctica.

**ARTICULO CUARTO:** El presente Decreto comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga el Decreto N° 206 de 1° de junio de 1998.

Dado en la ciudad de Panamá, a los quince día del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:

MAYIN CORREA  
Alcaldesa

ANA I. BELFON  
Secretaria General

---

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
ENTRADA N° 378-97  
FALLO DEL TRECE DE MARZO DE 1998

Entrada N° 378-97  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD interpuesta por el Lcdo. Carmelo Gonzalez en representación de ELIAS MENDOZA para que se declaren nulos por ilegales los literales "c" y "d" del artículo 36 del Reglamento para la elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá aprobado por el Gran Jurado de Elecciones, y para que se hagan otras declaraciones.

MAGISTRADO PONENTE: JUAN A. TEJADA MORA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-Panamá, trece (13) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).-

**V I S T O S:**

El licenciado Carmelo González, en nombre y representación de **ELIAS MENDOZA HERRERA**, ha propuesto demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la última frase del literal c, del artículo 35, el literal d, del artículo 35 y el artículo 36 del Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá y para que se hagan otras declaraciones, dado que según el demandante, violan los artículos 4, 7 y 9 de la Ley 57 de 1996.

**ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA**

La parte actora sustenta su pretensión aduciendo que la Asamblea Legislativa dictó la ley 57 de 26 de julio de 1996, mediante la cual democratiza la Universidad Tecnológica de Panamá, estableciendo normas sobre la Elección de su Rector. Que los artículos cuatro, siete y nueve de la Ley 57 de 1996, que regulan la Elección del Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, no contienen ninguna disposición sobre el porcentaje de votos que un candidato a Rector debe obtener para poder ser declarado Rector Electo, ni el número de votaciones que debe o pueden celebrarse.

Continúa expresando el demandante, que el Gran Jurado de Elecciones de la Universidad Tecnológica de Panamá, aprobó un Reglamento para la Elección de Rector de dicha Universidad, en el que los literales c y d de los artículos 35 y 36, condicionan la proclamación de un candidato a Rector al hecho de que haya obtenido el 46% de la suma de los votos de los distintos estamentos que componen la Universidad Tecnológica

de Panamá, y crea un régimen de segunda vuelta en la elección del Rector que no está contemplada en la Ley Orgánica de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Finalmente expresa el demandante que el Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, fue aprobado por el Gran Jurado de Elecciones y entró en vigencia el día 5 de septiembre de 1997.

Luego de admitida la demanda, el Magistrado Sustanciador procedió a solicitarle al Presidente del Gran Jurado para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, un informe de conducta en relación con la demanda incoada.

#### INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota de 28 de octubre de 1997, el Presidente del Gran Jurado de Elección contestó el informe de conducta en relación con la demanda incoada por ELIAS MENDOZA HERRERA, por medio de apoderado judicial, en el que señala básicamente que el artículo 36 de la ley 17 de 1984 no establece una norma de elección del ganador, sino sólo indica la participación de toda la población universitaria en el proceso de votación. Que dicha norma establecía, antes de la modificación, que para proclamar a un Rector debería contarse con más de la mitad de los votos de los posibles miembros del Consejo General Universitario. Que el concepto de mayoría absoluta de los miembros posibles se ha aplicado tanto para la elección de Rector, como de Decanos y Directores de los Centros Regionales.

Expresa también el Presidente del Gran Jurado, que el tercer párrafo del artículo Segundo de las Reformas a la Ley 17 de 1984, contempladas en la Ley 57 del 26 de julio de 1996, indica que la reglamentación para la elección de las Autoridades Universitarias, corresponderá al Gran Jurado de

Elecciones. Que al no tener la Ley una norma para la elección del Rector, y existiendo un antecedente sobre esta materia en todas las elecciones anteriores, incluyendo las de Decano y Directores de Centros Regionales, el Gran Jurado está facultado por la Ley a reglamentar las elecciones.

Sigue manifestando el Presidente del Gran Jurado, que durante el período estipulado para presentar reconsideraciones no hubo una sola solicitud de reconsideración del Artículo 35, en sus literales c y d.

Por último, que el Gran Jurado de Elecciones está formado por catorce posiciones, de las cuales trece estaban activas a ese momento. Que dicho Organismo cuenta con representantes de cada una de las seis Facultades, de cada uno de los Centros Regionales, y un representante del sector de Investigación. Que en la discusión relacionada con el artículo 35 en sus literales c y d, doce de los trece miembros consideraron importante el que se contara con un porcentaje mínimo de votación para ser considerado el candidato como rector electo. Que de los doce miembros, siete consideraban que debía ser por lo menos el 50%; pero que finalmente se aprobó como quedó en el reglamento, con el 46%. Que como se notará, es una opinión muy arraigada en la cultura de la población de la Universidad Tecnológica de Panamá, el contar con un porcentaje mínimo para otorgarle a un candidato el título de Rector.

De igual manera se le corrió traslado a la Procuradora de la Administración para que contestara la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.

#### CONTESTACION DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

La Procuradora de la Administración, contestó la demanda por medio de la Vista NQ532 de 24 de noviembre de 1997, y

apoyó la pretensión del demandante. El fundamento de dicho apoyo está descrito en los siguientes términos:

"Este Despacho concuerda con el demandante, cuando señala que los literales "c" y "d" del artículo 35 del Reglamento de Elecciones son ilegales, porque la Ley No.57 de 26 de julio de 1996, en su artículo 9, establece la ponderación de los votos, sin que en él se indique algún requisito adicional, para acceder a la Rectoría de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Los literales c) y d) del artículo 35 del Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, señalan que todo candidato a Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá requiere de un porcentaje mínimo del 46% de la suma de las ponderaciones de las categorías de votantes, para acceder a dicho cargo; porque --de no ser así-- se celebrará una nueva votación cinco días (5) hábiles, después de finalizada la elección.

Lo anterior rebasa la Potestad Reglamentaria, ya que el Acto Administrativo que desarrolla la Ley No.57 de 1995, identificado como Reglamento de Elecciones, incluye en su articulado un requisito adicional para acceder a la posición de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, que consiste precisamente en obtener un número de votos mayor o equivalente al 46%."

"En cuanto al artículo 36 del Reglamento de Elección este Despacho conceptúa que el mismo no es ilegal, porque a diferencia del anterior, éste no incluye requisitos que no están contemplados en la Ley No.57 de 1996, sino más bien complementa lo allí normado.

La Ley 57, en referencia, dispone la ponderación de los votos y la forma como se deben contabilizar, para determinar a qué candidato corresponde la mayoría de ellos; de forma tal que pueda ser considerado vencedor en una elección a Rector; sin embargo, la misma no contempla qué ocurre en los casos en los que haya un empate.

El Reglamento de Elección, en desarrollo de la Ley, procede a indicar la forma como se resuelve un empate entre candidatos a Rector dentro de los parámetros que la misma establece, por lo que --a nuestro juicio-- el artículo 36 no es ilegal."

Encontrándose el proceso en estado de decidir, los Magistrados que integran la Sala Tercera, proceden a resolver la presente controversia.

#### DECISION DE LA SALA

Las normas que la parte actora considera han sido violadas por el Gran Jurado de Elecciones al emitir los literales c y d, del artículo 35 y 36 del Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica, son los artículos 4, 7 y 9, de la Ley 57 de 1996. Estas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 4: El artículo 36 de la ley 17 de 1984 queda así:

Artículo 36: El Rector es el representante legal de la Universidad Tecnológica de Panamá y será elegido mediante votación directa, secreta y ponderada por estudiantes, profesores, investigadores y empleados administrativos.

La elección para el período normal se efectuará, como mínimo, dos meses antes de que termine el correspondiente período del Rector en ejercicio.

Para tales efectos, se consideran profesores de esta universidad, los docentes que cumplan con algunos de estos requisitos:

- a. Aparecer en la organización de la Universidad, con listas oficiales a su nombre.
- b. Laborar como docente en talleres y laboratorios.
- c. Poseer título universitario.

Parágrafo: Cuando se produzca la vacante absoluta del cargo de Rector, ocupará la posición del Vicerrector Académico, quien deberá convocar a la elección de Rector para terminar el período respectivo. La convocatoria se hará en un término no mayor de dos (2) meses después de producida la vacante.

Si la vacante absoluta se produce dieciocho (18) meses antes de que termine el período del rector correspondiente, el nuevo Rector elegido para concluir dicho período podrá optar por la reelección."

"Artículo 7. Los Decanos, Vicedecanos,

Directores de Institutos Tecnológicos Regionales y Los Centros Regionales serán elegidos por votación directa, secreta y ponderada, en forma similar a la elección del Rector, dos meses antes de concluir el periodo de las autoridades en ejercicio."

"Artículo 9. Los totales generales que resulten del escrutinio de los votos de las elecciones de las autoridades universitarias serán ponderados de la siguiente manera:

1- Cuarenta por ciento (40%) para el voto de los profesores y los investigadores de tiempo completo con tres (3) años o más, y que estos últimos al menos hayan dictado clases por tres años en su carrera en la institución.

2- Veinte por ciento (20%) para el voto de los profesores de tiempo completo y para los investigadores de tiempo completo con menos de tres (3) años de docencia en la institución, así como para los profesores de tiempo parcial.

3- Treinta por ciento (30%) para el voto de los estudiantes.

4- Diez por ciento (10%) para el voto de los administrativos. Los investigadores que no hayan ejercido la docencia votarán como administrativos. Se considera investigador al que ha obtenido el cargo por vía de concurso."

La última frase del literal "c" y el literal "d" del artículo 35 del Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá aprobado por el Gran Jurado de Elección de Autoridades el 22 de agosto de de 1997, y que entró en vigencia el 5 de septiembre de 1997, según consta a foja 18 de la copia debidamente autenticada que del mismo fuera aportada al expediente, establece lo siguiente:

"Artículo 35. El Gran Jurado con fundamento en las Actas y documentos que reciba procederá así:

.....  
.....  
c.- Será proclamado Rector el candidato que de acuerdo con la suma porcentual de todas las categorías de votantes según la ponderación establecida en la Ley 57 de 26 de julio de 1996 obtenga el mayor

porcentaje. A su vez este porcentaje no será menor del 46% de la suma de las ponderaciones de las categorías de votantes.

d.- De no obtenerse el porcentaje requerido se celebrará una nueva votación cinco (5) días hábiles, después de finalizada la elección. En esta votación, solamente participarán los candidatos que hayan obtenido los dos (2) mayores porcentajes. En esta votación, de no cumplirse con el porcentaje requerido citado en el literal c de este artículo, se llamará a nuevas elecciones con nuevos candidatos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles." (Subrayado es de la Sala)

El artículo 36 por su parte, dispone:

"Artículo 36o. De existir empate en el primer lugar (entre candidatos que cumplan con el porcentaje requerido en el artículo anterior) se celebrará la nueva votación entre los empatados en un plazo de cinco (5) días hábiles." También se celebrará una nueva votación en el evento de que resulte un empate entre dos (2) candidatos en primer lugar y uno de ellos renuncie o no esté disponible para aceptar el empate."

A juicio del recurrente, las citadas disposiciones reglamentarias infringen los artículos 4, 7 y 9 de la Ley 57 de 26 de julio de 1996, por la cual se reforman artículos de la Ley 17 de 1984, Ley Orgánica de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ello, en atención a que estas normas no contienen ninguna disposición sobre el porcentaje de votos que un candidato a Rector debe obtener para poder ser declarado Rector Electo, ni el número de votaciones que debe o pueden celebrarse, solamente expresa que un candidato debe obtener la mayoría de los votos emitidos en la elección. Que el artículo 9 en relación al artículo 7 de la Ley 57 de 1996, preceptúa el valor porcentual del voto de cada estamento en las elecciones de las distintas autoridades universitarias. Además, de que

no existe norma constitucional, ni legal que señale en la elección de ninguna autoridad panameña, la obligación de obtener porcentaje prefijado de los votos emitidos.

Ante tales circunstancias, sostiene el demandante que la norma se convierte en una camisa de fuerza del sistema de elección del Rector, dado que hace peligrar la estabilidad institucional de la Universidad Tecnológica de Panamá, ya que atenta contra la debida alternabilidad de las personas en el ejercicio del cargo de Rector, al tener que permanecer en dicho cargo la persona que lo ocupa mientras no haya quien obtenga el 46% de los votos emitidos.

También manifiesta el actor que las normas impugnadas violan el artículo 4 de la Ley 57 de 1996, porque en su párrafo segundo, texto literal dice 'que la elección para el período normal se efectuará, como mínimo, dos meses antes de que termine el correspondiente período del Rector en ejercicio', lo que según el recurrente se traduce a que la Ley precitada, ni siquiera da margen a interpretaciones gramaticales dudosas, puesto que se colige de que se verificarán varias votaciones. Y, finalmente, que el Reglamento de Elecciones, crea nuevas condiciones, las que no están contempladas en la Ley 57 de 1996, y que tampoco autoriza, segundas y terceras vueltas.

Frente al argumento esgrimido por la parte demandante, los artículos 4 y 9 de la Ley 57 de 1996, establecen que el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá será elegido mediante votación directa, secreta y ponderada por estudiantes, profesores, investigadores y empleados administrativos. Además, que será proclamado Rector Electo el candidato que resulte de la ponderación final de los totales generales que resulten del escrutinio de los votos en las elecciones, que a su vez serán ponderados de la siguiente manera: 1. Cuarenta

por ciento (40%) para el voto de los profesores y los investigadores de tiempo completo con tres (3) años o más, y que éstos últimos al menos hayan dictado clases por tres años en su carrera en la Institución. - Veinte por ciento (20%) para el voto de los profesores de tiempo completo y para los investigadores de tiempo completo con menos de tres (3) años de docencia en la Institución, así como para los profesores de tiempo parcial. - Treinta por ciento para el voto de los estudiantes. - Diez por ciento (10%) para el voto de los administrativos.

Así las cosas, quienes sustancian consideran que al establecer los artículos 35, literales c, parte final y d del Reglamento de Elecciones de la Universidad Tecnológica de Panamá, un porcentaje para la suma de las ponderaciones de las categorías de votantes para la proclamación del Rector, es decir 46% de los votos, y que en consecuencia, de no obtenerse dicho porcentaje se celebrará una nueva votación, esta situación contradice palmariamente lo normado en los artículos 4, 9 y 11 de la Ley 57 de 1996, tal como lo hemos visto.

Por ende, el porcentaje arriba enunciado no fue establecido por la Ley, como parámetro de mayoría al momento de escoger al Rector de la Universidad Tecnológica, al contrario, el artículo 9 de la Ley 57 de 1996 establece los porcentajes para la ponderación de los votos por cada estamento universitario, tal como se anotó anteriormente.

Dicha reglamentación rebasa los límites de la potestad reglamentaria atribuida en el artículo 11 de la referida Ley 57 de 1996 al Gran Jurado de Elecciones, pues está regulando situaciones que no están contempladas en la Ley Orgánica de la Universidad Tecnológica de Panamá.

La Sala, en Sentencia de 29 de octubre de 1991, señaló a propósito de los límites de la potestad reglamentaria que:

"Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo 'está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público' (Eduardo Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit. pág.216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes."

Sobre el artículo 36 del Reglamento para la Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá aprobado por el Gran Jurado de Elección de Autoridades, cuya ilegalidad también se demanda, esta Superioridad comparte el criterio vertido por la Procuraduría de la Administración en el sentido de que el mismo no conlleva vicio de ilegalidad alguno, en razón de que se observa que el mismo no establece requisitos distintos a los contemplados en la Ley No. 57 de 1996, sino que más bien complementa lo estatuido por ésta. A tales efectos, la citada funcionaria señala que "La ley 57, dispone la ponderación de los votos y la forma como se deben contabilizar, para determinar a qué candidato corresponde la mayoría de ellos; de forma tal que pueda ser considerado

vencedor en una elección a Rector; sin embargo, la misma no contempla qué ocurre en los casos en que haya empate." Por consiguiente, "El Reglamento de Elección, en desarrollo de la Ley, procede a indicar la forma como se resuelve un empate entre candidatos a Rector dentro de los parámetros que la misma establece." (fs.51-52)

Cabe acotar que esta Superioridad, por medio de la Resolución de 10 de octubre de 1997, suspendió las normas del Reglamento de Elecciones para Rector acusadas de ilegales, ya que a primera vista, se observaba la violación flagrante de dicho Reglamento elaborado por el Gran Jurado de Elecciones, de la Ley 57 de 1996.

Por todo lo anteriormente expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARAN QUE SON ILEGALES** la frase final del literal "c", el literal "d" del artículo 35, y **QUE NO ES ILEGAL** el artículo 36 del Reglamento para Elección de Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, aprobado por el Gran Jurado de Elección de Autoridades el 22 de agosto de 1997, y que entró en vigencia el 5 de septiembre del mismo año.

**NOTIFIQUESE.**

**MGDO. JUAN A. TEJADA MORA**

**MGDA. MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA**

**MGDO. ARTURO HOYOS**

**JANINA SMALL**  
Secretaria

---