

, 24 de febrero de 1994.

Señor

MARCO ANTONIO ALARCON

Ministro de Educación ✓

E. S. D.

Señor Ministro:

Por este medio damos contestación a su Nota DNAJ/25 de 24 de enero de 1994, en la cual nos realiza algunos planteamientos sobre la autonomía universitaria, al referirse que "La actual administración de la Universidad de Panamá, aduciendo el concepto de autonomía, viene privando al Ministerio de Educación de todo tipo de participación en lo que se refiere a las actividades académicas de la propia Universidad, como son la elaboración de planes de estudios, la definición de carreras tanto a nivel de licenciatura como de post grados y maestrías". Además, expone por otro lado, en cuanto a las Universidades privadas que "la Universidad de Panamá en una extralimitación de sus atribuciones y facultades viene desconociendo los estudios y títulos que estas Universidades otorgan...".

Con respecto a la autonomía universitaria; la misma se erige como una condición indispensable para el funcionamiento eficaz y eficiente de cualquier institución universitaria. Al definir la autonomía universitaria, Darcy Ribeiro, sostiene que la misma es:

"...el derecho de autogobierno, ejercido democráticamente por cuerpos académicos sin imposición externa de los poderes gubernamentales y sin interferencias de ninguna institución extranjera, tanto en la implantación y funcionamiento de sus órganos de deliberación, como en la determinación de su política de enseñanza, de investigación y de extensión y, asimismo, sin restricciones de ninguna especie en la conducción de sus actividades creadoras, docentes y de difusión y aún en la constitución de sus cuerpos docentes y en la fijación de sus criterios de acceso y promoción de estudiantes" (RIBEIRO, Darcy. La Universidad Latinoamericana. 2ª ed. Ediciones de la Biblioteca Central de Venezuela. Caracas, 1971. p. 132).

Actualmente, tal como lo disponen las normas constitucionales y legales concernientes a la materia, la autonomía de la Universidad de Panamá comprende tres aspectos básicos, que son:

1. autonomía administrativa,
2. autonomía académica,
3. autonomía financiera o económica.

En cuanto a la autonomía académica, la Ley 11 de 8 de junio de 1981, consagra en el artículo 4, lo siguiente:

"ARTICULO 4: Como dispone la Constitución, la Universidad de Panamá es autónoma. Tiene personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, así como facultad para organizar sus estudios, programas y servicios. Se regirá a sí misma mediante un gobierno escogido democráticamente, representativo de toda la comunidad universitaria. Designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente Ley, su Estatuto y sus reglamentos..." (El subrayado es nuestro).

"ARTICULO 5: La Universidad de Panamá se regirá por principios democráticos. Consagrará la libertad ideológica y de expresión en el ejercicio de la cátedra así como en las investigaciones y publicaciones académicas."

De los artículos reproducidos se infiere que la autonomía universitaria en su aspecto académico representa la potestad de seleccionar el personal docente y de investigación; seleccionar a los estudiantes; formular los planes de estudio y los programas de investigación.

No dudamos de su preocupación por la educación nacional, sin embargo opinamos que la intervención del Ministerio de Educación en la elaboración de los planes de estudio; en la creación de carreras a nivel de licenciatura, post grados y maestrías en la Universidad de Panamá no se encuentra directamente previsto en las normas constitucionales y legales, de allí pues que no exista refuerzo legal que sustente la actuación del Ministerio de Educación en este aspecto.

Así mismo, somos de opinión que al estar la Universidad de Panamá como el Ministerio de Educación dentro del ámbito

educativo, ambos tienen la responsabilidad moral de aunar esfuerzos para lograr el bienestar de la comunidad que se está educando y de la que se educará.

En lo atinente al reconocimiento de los diplomas, títulos, certificados o créditos emitidos por las Universidades Privadas, opinamos que tal atribución está reservada a la Universidad de Panamá, ya que así lo dispone nuestro máximo cuerpo jurídico, la Constitución Nacional en su artículo 95, que literalmente dice:

"ARTICULO 95: Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca." (El subrayado es nuestro).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, establece en el artículo 74 del Capítulo XI "Disposiciones Especiales" lo siguiente:

"ARTICULO 74: Los títulos o grados de enseñanza superior expedidos por universidades o centros educativos extranjeros están sujetos al procedimiento de revalidación que se establezca en el Estatuto y en los reglamentos universitarios.

Se exceptúan de la aplicación de este artículo los títulos universitarios provenientes de aquellos países con los cuales la República de Panamá haya celebrado tratados o convenios internacionales de reciprocidad sobre la materia."

El Estatuto de la Universidad de Panamá, en la parte pertinente a los títulos, establece de los artículos 247 al 251, que:

#### CAPITULO VIII

##### REVALIDA DE TITULOS

"ARTICULO 247: Compete a la Universidad revalidar los títulos o diplomas de educación superior conferidos por

universidades extranjeras a personas que pretendan ejercer su profesión en la República de Panamá."

"ARTICULO 248: Los exámenes de revalidación se efectuarán en las Facultades relacionadas con la disciplina en la cual se ha conferido el título o diploma que desea revalidar."

"ARTICULO 249: Cada Junta de Facultad elaborará un Reglamento de Reválida y Títulos que deberá ser aprobado por el Consejo Académico.

Las Facultades que tengan su Reglamento de Reválida lo seguirán aplicando provisionalmente, pero los Decanos deberán enviar copia del mismo al Consejo Académico para su aprobación."

"ARTICULO 250: El Consejo Directivo establecerá la suma que se pagará por reválida de títulos."

"ARTICULO 251: Los certificados de revalidación de títulos serán firmados por el Rector y el Decano de la respectiva Facultad."

De las disposiciones legales transcritas (constitucional y legales), se infiere que la Universidad de Panamá es quien reconoce los títulos expedidos por otras universidades a través del proceso de reválida. En lo que respecta a las Universidades Privadas que laboran en nuestro país, y al estar sometidas a la fiscalización de la Universidad de Panamá, y tal como está redactada la norma constitucional se colige, que la fiscalización de las universidades privadas se realizará con el propósito de "garantizar los títulos que expidan". (artículo 95 C.N.).

En este punto resulta imperativo citar, de la consulta que se le absolviera mediante Nota C-115 de 4 de junio de 1993, el siguiente párrafo:

En ese orden de cosas, es menester indicar que si la función fiscalizadora ha sido conferida a la Universidad de Panamá, debemos entender que ella se ejerce sobre los planes y programas de estudio, los cuales sirven para la

estructuración académica del centro de enseñanza superior, y en consecuencia, su ponderación, calificación, evaluación, aprobación y vigilancia per su cumplimiento deben comprenderse dentro de la fiscalización que compete a la Universidad de Panamá...".

Igualmente, quisiéramos destacar que a través de la Nota N°C-71 de 12 de abril de 1993, le señalamos que entre las atribuciones del Consejo Académico está la de: Fiscalizar las universidades particulares, para garantizar los grados y títulos que expidan, de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 11 (véase artículo 13 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá).

En consecuencia, estimamos que a quien le compete el reconocimiento de los títulos de licenciatura, post-grados y maestrías de las universidades privadas es a la Universidad de Panamá, toda vez que tal atribución no es más que un aspecto de la fiscalización que posee esta institución universitaria.

Nuestro Código Civil, en cuanto a la Interpretación y Aplicación de la Ley, consagra en el Capítulo III, específicamente en los artículos 12, 13 y 14 lo siguiente:

"ARTICULO 12: Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquélla."

"ARTICULO 13: Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana."

"ARTICULO 14: Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se

hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate."

En cuanto al procedimiento de fiscalización propuesto por usted, en los siguientes términos: "... Si en el proceso de fiscalización la Universidad encontrase situaciones anormales en el funcionamiento de cualquiera de las Universidades Particulares, lo que procede es la notificación con recomendaciones, primero a la Universidad Particular cuestionada y luego al Ministerio de Educación, a quien corresponde tomar las medidas necesarias para que se introduzcan correctivos..."; lo mismo sólo puede ser tomado como una sugerencia para el Reglamento de Fiscalización de las Universidades particulares, pues tal procedimiento carece de fundamento legal, por lo cual no debe ser utilizado.

La Universidad ciertamente tiene autonomía en cuanto a la organización de los programas de estudio, especialmente si nos referimos a su organización de tipo académico, por lo que resulta en contrasentido, con algún grado de injerencia en su autonomía, que se pretenda asignar a un ente separado de ella orgánicamente, la determinación, fijación y aprobación de los programas de estudios, definición de sus carreras a nivel de licenciatura post-grado y maestría.

En materia educativa las más graves necesidades que se advierten en el país, están identificadas por la ausencia de una revisión integral de los programas de enseñanza en los niveles secundarios y primarios, especialmente en la educación pública, en la cual se obtienen resultados frustrantes de los egresados con aspiraciones al ingreso en niveles Universitarios. Nuestras universidades no pueden, ni deben minimizar la calidad académica de sus programas para ser receptoras de núcleos de estudiantes impreparados, que no son favorecidos con conocimientos generales culturalmente hablando y que en consecuencia arrastran tras de sí, la insuficiencia de su educación, que resulta un obstáculo de primer orden no sólo para ser un buen estudiante universitario, sino también un consagrado profesional.

Es impostergable la adopción de medidas por hercúlicas que parezcan, que tiendan a elevar el nivel de nuestros estudiantes de secundaria especialmente, exigiendo un mayor rendimiento a nivel individual y una mayor integración de sus acudientes en el proyecto de su educación, evitando el incremento en los fracasos escolares y logrando al mismo tiempo una mejor calidad humana en cada uno de ellos.

Es en la educación básica en la que necesitamos un esfuerzo integral para que nuestros estudiantes puedan ingresar sin dificultades a las distintas carreras profesionales que ofrece la Universidad, la cual orienta sus programas y diseña el plan de estudios hacia el logro de un desarrollo efectivo del país, según los requerimientos en materia de recursos humanos capacitados para emprender la tarea de llevar adelante el proyecto nacional.

El hecho de que contemos con profesionales en todas las disciplinas que requiera el país, es indicativo de que la Universidad ha venido cumpliendo su misión académica, por lo que reforzar sus niveles presupuestarios es meta impostergable si realmente deseamos sostener su ritmo de crecimiento.

Las exigencias para el funcionamiento de centros de educación superior, deben merecer la aprobación de la Universidad oficial, tal como lo dispone nuestra Carta Magna.

En conclusión, el reconocimiento de los créditos y títulos que expidan las universidades privadas radicadas en nuestro país, le corresponde a la Universidad de Panamá, ya que así se encuentre consagrado en nuestra Constitución Política, además la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado con respecto a esta facultad fiscalizadora de la Universidad de Panamá en fallo de 29 de diciembre de 1992 (véase nota C-115 de 4 de junio de 1993).

Sin otro particular, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

**LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.**  
**Procurador de la Administración.**

B/nder.