

Panamá, 29 de agosto de 2011.  
C-56-11.

Doctora  
Mariana A. de McPherson  
Secretaria Ejecutiva  
Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación  
Universitaria de Panamá  
E. S. D.

Señora Secretaria:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota CONEAUPA 332-11, por la cual consulta a esta Procuraduría “si el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá puede o no realizar auditorias de matrícula en las universidades particulares, con el objeto de confirmar lo declarado en el informe de los estudiantes matriculados por año, que presentan estas universidades, para así determinar la cuantía de la contribución anual que hacen las mismas, según la tabla contenida en la Resolución 2 del 20 de mayo de 2001”.

En atención al objeto de su consulta, estimo pertinente citar lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 30 de 20 de julio de 2006 “Que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria”, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 6. El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, se financiará por:

(....)

4. Una contribución anual que harán las universidades particulares, cuya cuantía será establecida por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.

El Estado incorporará en cada uno de sus presupuestos anuales, a través del Ministerio de Educación, las partidas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera y económica del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Universitaria.”

Con fundamento en lo dispuesto por la norma citada, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), dictó la resolución 2 de 20 de mayo de 2011, en cuyo artículo 1 se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Establecer la contribución anual de las universidades particulares al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria basada en el promedio de los estudiantes matriculados durante el año próximo anterior, de acuerdo con la siguiente tabla:

1 a 800 estudiantes	B/.1,000.00
801 a 2,000 estudiantes	B/.1,500.00
2,001 a 5,000 estudiantes	B/.3,500.00
5,001 estudiantes o más	B/.5,000.00

Parágrafo: **El informe de los estudiantes matriculados por año se presentará mediante la respectiva declaración jurada.**” (el resaltado es nuestro)

Guillermo Cabanellas en su obra “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, define declaración jurada como “la manifestación hecha **bajo juramento** (v.), y generalmente por escrito, acerca de diversos puntos que han de surtir efectos ante las autoridades administrativas o judiciales” (el resaltado es nuestro)

Para la legislación panameña, la declaración jurada es una prueba preconstituida de carácter documental que, conforme lo prevé el artículo 1715 del Código Civil, requiere para su autenticidad y para servir de constancia pública, ser recibida, extendida y autorizada por un notario público. Esta prueba se emite bajo la gravedad del juramento, por lo que, en caso que la declaración resulte ser contraria a la verdad de los hechos que se acreditan en la misma, se genera para el declarante responsabilidad penal, por el delito de falsedad.

Con relación a la falsedad de documento, sea éste público o privado, es pertinente citar un extracto de la sentencia del 9 de octubre de 2006 emitida por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia:

**“Con relación a los Delitos Contra La Fe Pública, específicamente, el delito de Falsedad de Documento hace parte de los ilícitos dentro de los cuales el bien jurídico objeto de tutela es la fe pública, la cual ha sido conceptualizada por la doctrina como: *“un sentimiento colectivo de confianza, que constituye un derecho de la sociedad y de los particulares en la veracidad, autenticidad e integridad de los signos de valor y autenticación, de las formas escritas jurídicamente relevantes, como medios de prueba y en la autenticidad de las personas, considerando, todo ello como elementos indispensables para el tráfico jurídico... puede decirse que es la creencia en la integridad, genuinidad y veracidad de los***

*documentos como medios de prueba, a virtud de la confianza que la colectividad tiene de que han sido producidos conforme a las normas legales y que, por ello, pueden servir de prueba"*(ROMERO SOTO, LUIS ENRIQUE, cit por BARRERA DOMÍNGUEZ en Delitos Contra la Fe Pública, Editorial Temis, 1986, pág 4.)

**Buena parte de esa confianza de la sociedad se ve representada en signos o atestaciones contenidas en un soporte material cuya originalidad y valor es reconocido finalmente por el Estado, lo que nos introduce necesariamente en el concepto de documento. En tal sentido, en la legislación foránea se ha considerado como tal a: " *todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier tipo de relevancia jurídica*" (cfr. artículo 26 del Código Penal español cit. en el Diccionario Jurídico Espasa -Calpe, Madrid, 2003.pág 607.)**

**Ahora bien, los documentos se distinguen en públicos y privados. Los primeros se caracterizan por ser prohijados por una persona que ostenta la categoría de servidor público en ejercicio de las funciones que le han sido diferidas; en tanto que por exclusión, se admite que será privado un documento cuando no satisface los presupuestos del documento público (cfr. artículos 834 y 856 del Código Judicial). Esta distinción adquiere relevancia en la medida que el legislador patrio ha establecido tipos específicos con presupuesto propios, sanciones igualmente singulares y efectos jurídicos disímiles para el caso en que se produzca o altere un documento en razón de esa condición de público o privado." (el resaltado es nuestro)**

Por otra parte, debo señalar que dentro de las funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, contenidas en el artículo 14 de la ley 30 de 2006 y el artículo 44 del decreto ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010, por el cual se reglamenta dicha Ley, no se establece la de realizar auditorias a las universidades particulares.

En consecuencia, este Despacho es de opinión que el Consejo Nacional De Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) de conformidad con las disposiciones legales citadas, y en virtud del principio de legalidad, según el cual los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que le ordena la Ley, no está facultada legalmente para realizar auditorias de matrículas en las universidades particulares; y por tanto, debe aceptar la declaración jurada a que se refiere el artículo 1 de la resolución 2 de 20 de mayo de 2011 como la prueba idónea para acreditar la matrícula de cada universidad. No obstante, en caso de tener indicios sobre la falsedad de la información contenida en dicha declaración, el CONEAUPA deberá presentar la denuncia penal respectiva ante la autoridad correspondiente.

Finalmente, me permito recordar que de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, las consultas deben estar acompañadas del criterio jurídico respectivo de la entidad que la formula.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/au.