



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de junio de 2022
C-100-22

Licenciada
Milena Gómez Cedeño
Gerente Educativa del
Instituto Técnico Superior Especializado
Ciudad.-

Ref.: Alcance de la autonomía académica, patrimonial y administrativa del ITSE.

Señora Gerente Educativa:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su misiva NOTA-ITSE-GE-189-2022, recibida en este Despacho el 7 de junio de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, si el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) cuenta con la autonomía académica, patrimonial y administrativa necesarias para realizar sus operaciones académicas, científicas y administrativas, estableciendo sus propios estatutos, estructura orgánica, organización, reglamentación y procedimiento.

Con relación al tema consultado este Despacho es del criterio que de conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley N°71 de 2017 y en atención a la interpretación histórica que emana de sus antecedentes legislativos, el ITSE sí cuenta con autonomía académica, patrimonial y administrativa equivalente a aquella que detentan las universidades oficiales del país, para realizar sus operaciones académicas, científicas y administrativas, estableciendo sus propios estatutos, estructura orgánica, organización, reglamentación y procedimiento; debiendo entenderse además, que la normativa legal en la que se sustenta dicha autonomía goza de vigencia jurídica y es de obligatoria aplicación, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad.

Es importante indicarle que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones previas.

La educación y formación técnica y profesional (EFTP) se ocupa de impartir conocimientos, destrezas o capacidades para el mundo del trabajo desde la educación secundaria y a lo largo de la vida. Así se define esta modalidad educativa, de acuerdo a información colgada en la página web de la UNESCO. Dicho portal igualmente destaca su relevancia en la Agenda 2030, dada su conexión con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4, que busca “*garantizar una educación inclusiva de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a*

lo largo de la vida para todos” y su vinculación con el ODS 8, por su relación con la búsqueda de un trabajo decente para el crecimiento económico inclusivo y sostenible; ello, teniendo en cuenta su capacidad de aumentar el número de jóvenes y adultos con competencias técnicas y profesionales para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.¹

El Texto Único de la Ley N°47 de 1946, orgánica de educación, ordenado por el Decreto Ejecutivo 305 de 30 de abril de 2004, contempla entre las entidades dedicadas a la educación superior o del “Tercer Nivel de enseñanza”, que al igual que las universidades y centros de educación postmedia, integran la estructura académica del Sistema Educativo, a los denominados *centros de enseñanza superior*, previendo en su artículo 91 que estos cumplirán funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría.

Cabe agregar que de acuerdo a la citada norma legal, la fundación y reglamentación de estos centros se establecerá mediante Decreto; cometido materializado mediante el Decreto Ejecutivo N°50 de 23 de marzo de 1999, *“Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los centros de enseñanza superior, oficiales y particulares y se dictan otras disposiciones”*, instrumento reglamentario que regula el funcionamiento, desarrollo y evaluación de los centros de enseñanza superior *autorizados por el Ministerio de Educación (MEDUCA)*.

No obstante, al margen de los centros de enseñanza superior que pudiesen operar bajo el paraguas del MEDUCA, existen en la Administración Pública panameña otras entidades educativas creadas mediante Ley, que ofrecen programas de formación o educación técnica de distinto nivel, entre éstos, el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), creado por la Ley N°71 de 8 de noviembre de 2017.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la aludida Ley N°71 de 2017, orgánica del ITSE, el mismo *“ofrecerá una educación que ayude a reducir la brecha existente entre la demanda y oferta formativa de técnicos, generar inserción y sostenibilidad del empleo, así como contrarrestar el aumento de la informalidad en el sector laboral. El esfuerzo del ITSE se enfoca particularmente en los sectores de construcción, logística, negocios, hospitalidad y turismo, todos ellos identificados como áreas de prioridad para el continuo desarrollo del país. Además ofrecerá programas con una actual demanda y mayor potencial de desarrollo como lo es el sector aeroespacial.”*

Entre los objetivos específicos del ITSE, el aludido documento destaca los siguientes:

- Brindar educación técnica especializada a estudiantes graduados del segundo nivel de enseñanza.
- Ofrecer programas que satisfagan la demanda y necesidades de mano de obra en el entorno laboral y productivo.

¹ <https://es.unesco.org/EFTP-ALC>

- Ofrecer planes y diseños curriculares flexibles y cónsonos con las necesidades del sector productivo nacional y regional.
- Ofrecer una educación técnica superior, con un modelo innovador y de calidad, enmarcado en valores éticos, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, creatividad y sensibilidad social.
- Construir las facilidades físicas que permitan el desarrollo de los programas académicos ofertados por el ITSE.
- Proporcionar el equipamiento y mobiliario para el desarrollo de los programas académicos del ITSE y de las actividades administrativas que se requieran.
- Capacitar al personal de instrucción del ITSE en las técnicas actualizadas para transmitir conocimientos y facilitar aprendizajes.

Una lectura atenta de la referida Exposición de Motivos permite inferir que, el ITSE ha de gestionar y conducir sus asuntos a través de una **estructura de gobernanza abierta e inclusiva**, en la cual el gobierno, la academia, la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil (ocasionalmente) puedan definir, acordar y decidir sobre sus metas y objetivos, la utilización de recursos y las actividades necesarias y adecuadas para realización de los fines públicos que establece su régimen jurídico; lo cual además precisa que en lo administrativo, la acción pública se conduzca a través de mecanismos de **autogobierno**.

De allí que, ante la interrogante de si cuenta el ITSE con la autonomía académica, patrimonial y administrativa, necesarias para realizar sus operaciones académicas, científicas y administrativas, estableciendo sus propios estatutos, estructura orgánica, organización, reglamentación y procedimiento, resulte preciso realizar un análisis del alcance del principio de autonomía que lo rige, a la luz de los antecedentes legislativos y régimen jurídico que rige dicha institución de enseñanza superior, tarea a la cual dedicaremos los apartados siguientes.

II. Análisis Jurídico.

El artículo 91 de la Constitución Política de la República consagra el derecho de las personas a la educación e igualmente atribuye al Estado la organización y dirección de este servicio público. Por su parte, el artículo 96, constitucional, reserva a Ley la determinación de la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los *niveles educativos*, entre otros aspectos.

En tal sentido y como ya se ha señalado en párrafos anteriores, la Ley N°47 de 1946, Orgánica de Educación, contempla entre las entidades dedicadas a la educación superior o del “Tercer Nivel de Enseñanza”, a los centros de educación postmedia, los *centros de enseñanza superior* y las universidades. Respecto a los centros de enseñanza superior dicha ley señala que los mismos cumplirán funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría. (Cfr., artículos 90 y 91)

Igualmente se ha indicado que el Decreto Ejecutivo N°50 de 23 de marzo de 1999, “*Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los centros de enseñanza superior, oficiales y particulares y se dictan otras disposiciones*”, regula los centros de enseñanza superior

autorizados por el Ministerio de Educación (MEDUCA); los cuales coexisten en la administración pública panameña con otras entidades educativas que ofrecen programas de formación o educación técnica de distinto nivel, como es el caso del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE).

La Ley N°71 de 8 de noviembre de 2017, orgánica del Instituto Técnico Especializado, crea dicho ente educativo y establece en su artículo 5 su carácter **autónomo**, al igual que los atributos que delimitan el alcance de su autonomía. Dicha norma legal dispone lo siguiente:

“Artículo 5. El Instituto Técnico Superior Especializado es **autónomo, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa, económica y financiera y patrimonio propio con derecho a administrarlo.** En consecuencia, ejercerá la facultad de **autorreglamentación**, el manejo de recursos presupuestarios, así como de recibir, custodiar y asignar recursos financieros, y podrá depositar dineros u otros activos en bancos oficiales.” (Resaltado del Despacho)

En concordancia con lo anterior, el artículo 8 dispone que dicho instituto se regirá por el principio de “Autonomía” entre otros. Esta norma legal señala lo siguiente:

“Artículo 8. El Instituto Técnico Superior Especializado se regirá por los principios de **autonomía**, integridad, pertinencia, oportunidad, equidad, responsabilidad y honestidad.” (Resaltado del Despacho)

A efectos de esclarecer el alcance de las normas legales antes citadas en lo concerniente a la autonomía del ITSE, estimamos preciso referirnos a lo manifestado ante el Pleno de la Asamblea Nacional, en ocasión del segundo debate del Proyecto de Ley N° 551 de 19 de septiembre de 2017, propuesto por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de la Presidencia, cuya discusión antecedió y dio lugar a la Ley N°71 de 2017, cuyo análisis nos ocupa.

De acuerdo con el acta de la sesión ordinaria correspondiente al 23 de octubre de 2017, en esa oportunidad, los entonces diputados de la Asamblea Nacional, Ana Matilde Gómez y Quibian Panay, formularon algunas interrogantes a la Coordinadora de Ejecución del Proyecto, Ingeniera María de Lourdes Peralta, relacionadas con el alcance de la autonomía del ITSE, intercambio del cual, nos permitimos reproducir los siguientes extractos:

“(..)

— H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

En el artículo 5 habla de que es autónomo y se le reconoce personería jurídica, autonomía académica, administrativa... ¿este modelo es casi como la Universidad de Panamá?

(...)

— INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

En realidad es una réplica de la Universidad Tecnológica y la Universidad de Panamá, porque en realidad **es una institución del**

tercer nivel, igual o equivalente a la Universidad Tecnológica, pero sin las funciones de investigación que tiene en este caso la Universidad Tecnológica. Pero parte del modelo de la universidad se ha replicado en muchos de los artículos que se presentan...”

“(...

_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

(...) Ingeniera, pero el modelo no copia la figura del rector, tiene es un administrador. Explíqueme eso un poquito.

(...)

_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

(...) tiene un consejo. Aquí leí, el consejo es como lo máximo, pero entonces

(...)

_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

Cuando replica lo de las universidades, no tiene dentro la parte académica un rector. Explíqueme esa combinación allí, que es más como un negocio, eso se quiere que sea autogestión, ¿no? (...)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

En realidad, la figura o la palabra rector no se han utilizado para no replicar la misma palabra de la autoridad que tiene un rector que sería diferente. Sin embargo, **es una figura académica también con las capacidades de gestionar, igual que lo tendría un rector, pero a nivel universitario.**

(...)

_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

¿Entonces la figura es la del gerente educativo?

(...)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

Correcto.

(...)

_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

¿Pero su autonomía va a estar limitada por el consejo directivo? ¿Las directrices las va a establecer el consejo directivo?

(...)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

Si, de manera equivalente a como ocurre en las universidades que está la figura del rector, pero están los consejos general, académico y de investigación. Lo único que **aquí la figura del consejo general universitario tiene el nombre de Consejo Directivo.**” (Resaltado del Despacho)

“_H.D. ANA MATILDE GÓMEZ

(...) ¡Ah! Los principios rectores lo declaran ente autónomo, pero en los principios rectores no tienen incluido el principio de la autonomía, eso también hay que arreglarlo.

Ahora no me acuerdo en qué artículo es, pero eso recuerdo que fue algo que encontré, que entré los principios que tiene para regir el

instituto –espérese que yo lo encuentro ahorita, porque yo en lo que voy leyendo, voy rayando- Artículo 8: “El Instituto Técnico Superior Especializado se registrará por los principios de integridad, pertinencia, oportunidad, equidad, responsabilidad y honestidad”, y **el principal que es el de autonomía, porque es en base a eso que han desarrollado toda la normativa que es totalmente autónomo y se rige por sus propios principios y reglas.**” (Resaltado del Despacho)

“(…)

_ H.D. QUIBIAN PANAY

(…)

Quería preguntarle, primero, entiendo que hay un concejo directivo y unas condiciones, pero específicamente, ¿quién regenta los planes de estudio que va a desarrollar este Instituto Técnico Superior, las carreras o todo lo que se va a brindar dentro de este Instituto Técnico Superior Especializado? Entiendo que el Ministerio de Educación y la Universidad de Panamá tienen un tema en cuanto a quien regenta los planes de estudios. Por tanto, quisiera saber los planes que va a desarrollar, las carreras o los técnicos que va a desarrollar este instituto, ¿Quién regentará las normas y ese tipo de planes que desarrolle este instituto superior?

(…)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

Buenas tardes, diputados. En realidad una vez que se constituye la autonomía, tal cual se menciona en uno de los artículos anteriores y **de manera equivalente a como lo hacen las universidades estatales, como la UMIP, la Universidad Tecnológica, la Universidad de Panamá, ellos, a través de la estructura orgánica, pueden generar los planes de estudios que pasarían por los procesos de aprobación normales, pero el Ministerio de Educación seguiría siendo la máxima autoridad en temas de educación, igual que como lo es para el caso de las universidades.** Pero por la autonomía podría proponer los planes de estudios que considere pertinentes y un caso particular de éxito de estos institutos es que el sector privado está muy cerca o el sector productivo para el desarrollo de esos programas académicos.

(…)

_ H.D. QUIBIAN PANAY

¿Dentro de los artículos existe alguno que especifique que, en efecto, es el Ministerio de Educación el que regentará o aprobará los planes de estudios que establezcan las instancias dentro del instituto? ¿Eso existe dentro del articulado?

(…)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

En realidad lo que dice es que el instituto queda conformado con su autonomía, pero **se entiende que dentro de la autonomía, para generar los planes de estudios, sigue siendo un instituto que igual que cualquiera otra universidad, que tiene su propia autonomía, tiene como autoridad máxima el Ministerio de Educación. Pero**

la autonomía le permite tener, en este caso, la facultad para generar los planes de estudios que le correspondan.” (Resaltado del Despacho)

“(…)

_ H.D. QUIBIAN PANAY

Le hago esa pregunta precisamente porque viendo el artículo 12, que establece el consejo directivo del Instituto, se plantea quiénes son los que lo conforman. Y veo que está la Universidad Tecnológica, pero no veo a la Universidad de Panamá.

Si en efecto no solamente estamos hablando de carreras de carácter técnico, ¿por qué no también involucrar a la Universidad de Panamá, que de alguna forma también tiene que ver con una serie de carreras en diferentes ramas? O sea, ¿Por qué no está contemplada la Universidad de Panamá? Que además es la primera casa de estudios a nivel superior y que además goza con una gran cantidad de licenciaturas orientadas también a los aspectos que usted me comenta, que también se van a abrir dentro del instituto.

(…)

_ INGENIERA MARÍA LOURDES PERALTA,
COORDINADORA GENERAL

En realidad, este proyecto está organizado a través de un decreto ejecutivo, del cual ya forma parte la Universidad Tecnológica de Panamá. **Y la mayoría de los programas que se están ofreciendo en este momento están orientados particularmente a los programas que tienen afinidad mayormente con la Universidad Tecnológica de Panamá.”** (Resaltado del Despacho)

De lo hasta aquí anotado se desprende con meridiana claridad que en su momento, los proponentes del proyecto de ley que dio origen a la Ley N°71 de 2017, buscaban dotar al ITSE de la más amplia autonomía, de manera *equivalente* a la que por mandato constitucional y legal corresponde a las universidades oficiales de nuestro país; de modo tal que con fundamento en los artículos 5 y 8 de la mencionada ley y en la interpretación histórica que emana de sus antecedentes legislativos, a juicio de este Despacho, debe entenderse que el ITSE cuenta con la autonomía académica, patrimonial y administrativa necesarias para realizar sus operaciones académicas, científicas y administrativas, estableciendo sus propios estatutos, estructura orgánica, organización, reglamentación y procedimiento.

Además, dicha excerta legal en su integridad, se encuentra investida de la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes de la República; principio en virtud del cual, según lo ha precisado la jurisprudencia nacional, ha de entenderse que una ley goza de vigencia jurídica y consecuente aplicación obligatoria, mientras no sea derogada o declarada inconstitucional.²

² Cfr., auto de 21 de agosto de 2017, proferido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dentro del incidente de levantamiento de embargo, interpuesto por el Licdo. Elvis Polo, actuando en nombre y representación de la sociedad Franquicias Panameñas, S.A., dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social.

III. Conclusión.

En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho opina que, de conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley N°71 de 2017 y en atención a la interpretación histórica que emana de sus antecedentes legislativos, el ITSE cuenta con autonomía académica, patrimonial y administrativa equivalente a la correspondiente a las universidades oficiales del país, para realizar sus operaciones académicas, científicas y administrativas, estableciendo sus propios estatutos, estructura orgánica, organización, reglamentación y procedimiento; debiendo entenderse además que la normativa legal en la que se sustenta dicha autonomía goza de vigencia jurídica y es de aplicación obligatoria, en tanto se encuentra amparada por el principio de presunción de constitucionalidad.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-096-22