



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de junio de 2024
Nota C-117-24

Señora
Milena Gómez Cedeño
Gerente Educativa del
Instituto Técnico Superior Especializado
Ciudad

Ref.: Nivel académico o categoría de los títulos que emite el Instituto Técnico Superior Especializado.

Señora Gerente Educativa:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a su Nota No.ITSE-GE-157-2024 de 13 de junio de 2024, mediante la cual solicita una aclaración referente a la Consulta C-104-24 de 10 de junio de 2024, en el siguiente tenor:

"Ante el pronunciamiento contenido en lo Opinión de forma inicial y los dos pronunciamientos adicionales, se nos hace necesario la aclaración solicitada ya que consideramos que existe una contradicción conceptual, consistente en lo equivalencia de los títulos emitidos por el ITSE a los títulos que otorgan las Universidades que ofrecen este tipo de programas académicos (técnico superior), por una parte, y por la otra, el carácter del ITSE, en cuanto a que su oferta de educación superior que se considera es no universitaria."

Respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría estima que no se ocasiona contradicción alguna con motivo de la Consulta C-104-24 de 10 de junio de 2024; en consecuencia, este Despacho se ratifica de las opiniones vertidas en dicha consulta, en lo referente a las siguientes afirmaciones:

1. Que los títulos emitidos por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), en su condición de "instituto técnico superior", guardan equivalencia con los títulos técnicos otorgados por las universidades en Panamá, en el sentido que ambos grados académicos permiten la obtención de la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión técnica, aun proviniendo de entes educativos con diferente naturaleza (instituto técnico superior y universidad, respectivamente), en virtud de lo establecido en el artículo 24 de la Ley No.389 de 2023, del funcionamiento de los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior.
2. Que el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) está calificado como "instituto técnico superior" y como "centro educativo de formación técnica superior" por los instrumentos jurídicos que lo regulan,

a saber la Ley No.71 de 2017 (*lex specialis*) y el Decreto Ejecutivo No.782 de 2015, respectivamente, con la función de "impartir educación superior técnica".

3. El carácter de los títulos que emita el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), en cuanto a si constituyen o no grados académicos universitarios, no está establecido en la Ley No.71 de 2017, por lo que su determinación queda sujeta a lo que disponga la Ley.

En este sentido, resulta importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ..."*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. De la ley orgánica de educación.

El artículo 64 del Texto Único² de la Ley Orgánica de Educación³, con apego a lo establecido en el artículo 96 constitucional, organiza el subsistema escolar patrio en educación básica, integrada por preescolar (*prejardín y jardín*), primaria (*primero a sexto grado*) y premedia (*séptimo a noveno grado*), educación media (*noveno a duodécimo grado*) y educación superior (*posmedia, no universitaria y universitaria*).

Respecto al tercer nivel de enseñanza o educación superior, los artículos 90 y 91 del citado Texto Único ut supra, señalan que será impartida en universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación posmedia, con estudios de la *"más alta calidad y de amplia cultura, 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"*.

En desarrollo de lo expuesto, la Ley No.389 de 13 de julio de 2023⁴, *"Que regula el funcionamiento de los centros de educación posmedia y de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior"*, señala que:

- Los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior están supeditados al Ministerio de Educación, en cuanto a su funcionamiento y propuesta curricular (artículos 3, 8 y 9);
- Los centros de educación posmedia expedirán títulos de *"Técnico en Posmedia"*, y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior expedirán títulos de *"Técnico Superior"*(artículo 4); y,

² Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, *"Por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002"*. Publicado en la Gaceta Oficial No.25042 de 4 de mayo de 2004.

³ Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, *"Orgánica de Educación"*. Publicada en la Gaceta Oficial No.10113 de 2 de octubre de 1946.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial No.29824-A de 13 de julio de 2023.

- Todos sus egresados tienen garantía del otorgamiento de la idoneidad para el libre ejercicio profesional, en "*aquellas carreras que cumplan con los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación para la aprobación del diseño curricular*" (artículo 24).

Lo anterior advierte, que los títulos de **técnico en posmedia** (*proferidos por centros de educación posmedia*), y los de **técnico superior** (*emitidos por institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior*), tienen un valor equivalente al de los títulos técnicos universitarios (*producidos por universidades*), por cuanto que conllevan indistintamente la **obtención de la idoneidad**, según corresponda, y el **ejercicio de la profesión**.

Este razonamiento debe entenderse en el sentido que, los títulos emitidos por el ITSE, en su condición de "*instituto técnico superior*", guardan equivalencia con los títulos técnicos otorgados por las universidades en Panamá, es decir en el sentido que ambos grados académicos permiten la obtención de la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión técnica, aun proviniendo de entes educativos con diferente naturaleza (instituto técnico superior y universidad, respectivamente).

III. De las universidades oficiales en Panamá.

El concepto de universidad es definido por la Real Academia Española como: "*institución de enseñanza superior, que comprende diversas facultades y otros centros, y que concede los títulos de **diplomado, licenciado o doctor***"⁵. De ello debe entenderse, que se trata de un centro de tercer nivel de enseñanza, con una variedad de instalaciones y programas educativos, con capacidad de ofrecer grados técnicos, de licenciatura, maestrías y doctorados.

Las universidades oficiales existentes en la República de Panamá, de conformidad con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), establecido por el artículo 20 de la Ley No.52 de 2015⁶, son las siguientes⁷:

- Universidad de Panamá (UP)

Creada por el Decreto No.29 de 1935⁸, e instaurada por el artículo 1 de la Ley No.24 de 2005⁹, como "Universidad oficial de la República"; la Universidad de Panamá tiene un carácter popular, su régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política; con personería jurídica y patrimonio propio, acorde a los instrumentos jurídicos que la rigen, la Universidad de Panamá constituye expresamente una universidad.

La Ley No.24 de 2005, en su artículo 3 desarrolla la autonomía de la Universidad de Panamá, garantizando "*la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse*". En adición a ello el artículo 48 ibídem, ocupa la

⁵ <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/universidad>

⁶ Ley No.52 de 26 de junio de 2015, "Que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, y deroga la Ley 30 de 2006". Gaceta Oficial No.27813-B de 30 de junio de 2015.

⁷ <https://cneaupa.edu.pa/universidades-oficiales/>

⁸ Decreto No.29 de 29 de mayo de 1935, "Por el cual se crea la Universidad Nacional de Panamá". Publicado en la Gaceta Oficial No.7066 de 30 de mayo de 1935.

⁹ Ley No.24 de 14 de julio de 2005, "Orgánica de la Universidad de Panamá". Publicada en la Gaceta Oficial No.25344 de 18 de julio de 2005.

potestad de autorregirse, establecer las normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas, elegir y remover a sus autoridades, entre otros; el artículo 56, la autonomía económica; y, el artículo 57 ambos del mismo Texto, la facultad de administrar, disponer y acrecentar su patrimonio.

En cuanto a los diplomas académicos que puede expedir la Universidad de Panamá, el artículo 303 del Estatuto¹⁰ faculta la expedición de títulos de **Técnico a nivel de pregrado, Licenciado a nivel de grado y Especialización, Maestría y Doctorado a nivel de postgrado.**

- Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)

La Universidad Tecnología de Panamá, originariamente perteneciente a la Universidad de Panamá, a través de sus antecedentes como Facultad de Ingeniería e Instituto Politécnico, fue creada por la Ley No.18 de 1981¹¹, y organizada por la Ley No.17 de 1984¹²; es decir, integraba a una universidad y por ley surgió a la vida jurídica como Universidad.

En cuanto a los diplomas académicos que emite, el artículo 3 de la Ley No.17 de 1984 dispone que la Universidad Tecnología de Panamá "*Organizará e implementará el estudio de las carreras que culminan en la información de profesionales a nivel técnico, de licenciatura, post grado y cualquier otro que sea de la educación superior*".

La UTP, según lo establece el artículo 5 ibídem, goza de carácter autónomo, personería jurídica, patrimonio propio, y derecho a administrarlo, entendiéndose la autonomía como la "*capacidad para gobernarse a sí misma, cumplir sus funciones y realizar sus fines, por medio de sus autoridades competentes*". Esta norma también reconoce la facultad para administrar sus estudios, programas, investigaciones y servicios, y la inviolabilidad de sus predios, instalaciones y dependencias.

- Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

La Universidad Autónoma de Chiriquí fue creada por la Ley No.26 de 1994¹³, para la región occidental, con sede principal en el distrito de David, provincia de Chiriquí. En el artículo 2, indica que será "*autónoma en los términos que establece la Constitución Política y, por tanto, tendrá personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo*". Asimismo, establece en el artículo 3 ibídem, que la organización de sus estudios, la designación de su personal, el carácter y fines de la universidad, entre otros, será regulada por su estatuto orgánico.

Ahora bien, la Ley No.4 de 2006¹⁴, reitera el carácter autónomo, oficial, estatal y público de la Universidad Autónoma de Chiriquí, determinando en su artículo 2 que dicha autonomía garantiza la libertad de cátedra,

¹⁰ Estatuto de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario, en Reunión No.22-08 de 29 de octubre de 2008. Publicado en la Gaceta Oficial No.26202 de 15 de enero de 2009.

¹¹ Ley No.18 de 13 de agosto de 1981, "Por la cual se crea la Universidad Tecnológica de Panamá". Publicada en la Gaceta Oficial No.19385 de 19 de agosto de 1981.

¹² Ley No.18 de 9 de octubre de 1984, "Por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá". Gaceta Oficial No.20166 de 19 de octubre de 1984.

¹³ Ley No.26 de 30 de agosto de 1994, "Por la cual se crea la Universidad Autónoma de Chiriquí". Gaceta Oficial No.22612 de 31 de agosto de 1994.

¹⁴ Ley No.4 de 16 de enero de 2006, "Que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí, creada por la Ley 26 de 1994". Gaceta Oficial No.25466 de 18 de enero de 2006.

la libertad de gestión académica, administrativa y financiera, la libertad de producción y servicio, y la libertad económica y patrimonial; de igual manera, el artículo 3 ibidem, respalda la inviolabilidad de los predios, instalaciones y dependencias universitarias.

El Estatuto Universitario¹⁵, en su artículo 159¹⁶, determina que la Universidad Autónoma de Chiriquí puede otorgar títulos a niveles de pregrado, grado y posgrado, lo cual se refleja en los **títulos de técnico, profesorado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado** que exhibe en su oferta académica.

- **Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).**

La Universidad Especializada de las Américas fue creada, por la Ley No.40 de 1997¹⁷, como "**universidad oficial de la República de Panamá**", con autonomía, personería jurídica y patrimonio propio, con la facultad de administrarlo, y de organizar sus planes y programas de estudios, investigaciones y servicios.

La Universidad Especializada de las Américas, otorga **títulos técnicos, licenciaturas, posgrados, diplomados, maestrías y doctorados**¹⁸.

- **Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP).**

Fue creada inicialmente como "**universidad oficial de la República de Panamá**", por la derogada Ley No.40 de 2005¹⁹. En la actualidad se rige por la Ley No.81 de 2012²⁰, que en su artículo 1 la declara autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo, y la facultad para organizar sus planes y programas de estudios, investigaciones y servicios, en las disciplinas marítimas y en el desarrollo tecnológico de la comunidad marítima nacional, regional e internacional.

La Universidad Marítima Internacional de Panamá otorga **títulos técnicos, licenciaturas y maestrías**²¹.

- **Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas (UAPI).**

La Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas fue creada como "**universidad oficial de la República**", por la Ley No.288 de 2022²², con sede central en Buäbitdi o Llano Tugrí, Comarca Ngäbe-Buglé, con sentido y proyección social, innovadora, multicultural, pluricultural e intercultural, que cumple una misión docente, de investigación, de extensión y de servicio en la gestión institucional, con calidad humana, capaz de intervenir proactivamente en la solución de problemas sociales y formadora de líderes para la transformación de los pueblos indígenas.

¹⁵ Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma de Chiriquí, aprobado por el Consejo General Universitario en reunión de 4 de diciembre de 2001. Publicado en la Gaceta Oficial No.24489 de 7 de febrero de 2002.

¹⁶ <https://www.unachi.ac.pa/assets/descargas/catalogo/estatutouniversitario.pdf>

¹⁷ Ley No.40 de 18 de noviembre de 1997, "Por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas". Gaceta Oficial No.23424 de 24 de noviembre de 1997.

¹⁸ <http://www.udelas.ac.pa/en/ofertas-academicas/>

¹⁹ Ley No.40 de 1 de diciembre de 2005, "Que crea la Universidad Marítima Internacional de Panamá". Gaceta Oficial No.25438 de 5 de diciembre de 2005.

²⁰ Ley No.81 de 8 de noviembre de 2012, "Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá". Gaceta Oficial No.27159-A de 8 de noviembre de 2012.

²¹ https://www.umip.ac.pa/oferta_academica.php

²² Ley No.288 de 10 de marzo de 2022, "Que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas". Gaceta Oficial No.29492-A de 10 de marzo de 2022.

En su artículo 1, la ley establece que esta universidad tendrá autonomía, personería jurídica y patrimonio propio, con facultad para administrarlo, para organizar sus planes y programas de estudios, investigaciones y servicios.

Actualmente, la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas, ofrece las licenciaturas en Educadores para la Salud, en Tecnología e Innovación Agropecuaria, en Educación Intercultural Bilingüe, y en Etnoturismo Histórico y Territorial²³.

IV. De la autonomía de la Universidad de Panamá

La autonomía universitaria está consagrada en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"Artículo 103. *La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo.*

Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

Artículo 104. *Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.*

Artículo 105. *Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario."*
(Lo resaltado es del Despacho)

Se observa de los citados preceptos fundamentales que la autonomía universitaria se proclama en torno a aspectos tales como la personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo (artículo 103), la organización de sus estudios (artículo 103), la designación y separación de su personal (artículo 103), la autonomía económica (artículo 104) y la *libertad de cátedra*²⁴ (artículo 105).

Aunado a lo anterior, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), organización internacional de instituciones de educación superior, constituida el 22 de septiembre de 1949, y avalada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de la cual forman parte²⁵ la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) y la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), define a la autonomía universitaria, como se expone a continuación:

²³ <https://uapi.ac.pa/carreras/>

²⁴ De conformidad con la Real Academia Española es el "*Derecho fundamental de los profesores y una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, así como concreción específica de la libertad de expresión, que supone la posibilidad que tienen los docentes de exponer la materia que deben impartir con arreglo a sus propias convicciones -siempre con cumplimiento de los programas establecidos- y a las competencias de los diversos órganos que tienen atribuida la organización de la docencia...*".
<https://dpej.rae.es/lema/libertad-de-c%C3%A1tedra>

²⁵ <https://udualc.org/instituciones-de-educacion-superior/>

"La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no una merced que le sea otorgada -y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales.

Así se observa, que las Universidades Oficiales se encuentran reguladas por Leyes Orgánicas, Estatutos y Órganos de Gobierno que le garantizan la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, basadas en tres presupuestos mínimos que la constituyen:

*- **Autonomía Institucional** esto es, la facultad de dictar su propia norma fundamental o estatuto, definir sus objetivos y determinar su estructura; elegir sus propias autoridades, definir sus propias políticas académicas e institucionales y sus relaciones respecto las restantes estructuras del Estado y la sociedad.*

*- **Autonomía Académica** que abarca la investigación y la docencia y se traduce en la facultad de fijar el plan de estudios, títulos y grados, sus alcances e incumbencias, los contenidos curriculares de las carreras, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita, los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación.*

*- **Autonomía o Autarquía Administrativa y Económico-Financiera** que consagra la gestión personal como a la administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, también la posibilidad de obtener los recursos adicionales más allá de los aportes del Tesoro Nacional." ²⁶*
(Lo resaltado es del Despacho)

En esta excerpta se extraen los siguientes elementos de la autonomía:

- Libertad de elegir el campo de indagación (autonomía para investigar).
- Libertad de definir el contenido de las asignaturas (autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente).
- Libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, realizar nombramientos, remociones y disponer asignaciones (autonomía administrativa).
- Libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización *a posteriori* por parte de organismos de contraloría competentes, en caso de fondos públicos (autonomía económica).
- Inviolabilidad de los predios, instalaciones y dependencias universitarias (autonomía territorial).

De lo desarrollado, se colige que la abordada autonomía es la prerrogativa reconocida a las universidades, para que puedan autorregularse sin interferencias externas, con la finalidad de beneficiar las labores investigativas y la formación de los estudiantes.

V. Del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE).

El Instituto Técnico Superior Especializado constituye un Centro educativo de formación técnica superior²⁷,

²⁶ CANTARD, Albor. La autonomía universitaria hoy, un debate necesario, citado por Villar Alejandro (compilador). La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana, Editora UNICAMP, Brasil, 2014. Página 66).

²⁷ Crf. artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.782 de 23 de noviembre de 2015, "Que crea la estructura de proyecto para el desarrollo del Instituto Técnico Superior del Este (ITSE) en la República de Panamá". Gaceta Oficial No.27914-A de 24 de noviembre de 2015-

creado por la Ley No.71 de 2017²⁸, dotado de personería jurídica, autonomía académica, administrativa, económica y financiera, y con patrimonio propio y derecho a administrarlo, según se desprende de los artículos 1, 5 y 62 ibídem.

Resulta en consecuencia innegable, que el Instituto Técnico Superior Especializado cuenta con prerrogativas propias de una Universidad, tales como la autonomía universitaria, lo cual ha sido destacado por este Despacho, en las consultas anteriores C-100-22 de 27 de junio de 2022 y C-104-24 de 10 de junio de 2024. A ver:

a. Consulta C-100-22 de 27 de junio de 2022.

*"Con relación al tema consultado este Despacho es del criterio que de conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley No.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.**"*

(Lo resaltado es del Despacho)

b. Consulta C-104-24 de 10 de junio de 2024.

*"...En ocasión de la Nota No.C-100-22 de 27 de junio de 2022, a la cual hemos hecho referencia en los párrafos que anteceden, la Procuraduría de la Administración **solamente se pronunció en cuanto al alcance de la autonomía del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), mas no así sobre el nivel académico de los títulos que éste expide.***

*En lo que respecta específicamente a la autonomía del ITSE en el plano académico, tal como se desprende del proceso de formación de la Ley No.71 de 2017, esta Procuraduría acogió el criterio de que dicho atributo se traduce en su facultad de generar sus propios planes de estudio, de manera equivalente a las universidades oficiales, a través de su estructura orgánica, debiendo pasar por los respectivos procesos de aprobación y **en el entendimiento de que el Ministerio de Educación es la máxima autoridad del sistema educativo panameño.**"*

(Lo resaltado es del Despacho)

No obstante, conforme el contenido **litera**²⁹ de los artículos 1, 3 y 10 de la Ley No.71 de 2017, así como de la exposición de motivos, el legislador nacional, enmarcó el alcance académico del Instituto Técnico Superior Especializado a las carreras técnicas, teniendo presente la aplicación del principio jurídico de estricta legalidad, que sustenta el ejercicio de los poderes del Estado, en cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo. Esto es, que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

²⁸ Ley No.71 de 8 de noviembre de 2017, "Orgánica del Instituto Técnico Superior Especializado". Gaceta Oficial No.28402-C de 8 de noviembre de 2017.

²⁹ Cfr. artículo 9 del Código Civil.

A. Ley No.71 de 2017.

"Artículo 1. Se crea el **Instituto Técnico Superior Especializado**, que se regirá por la Constitución Política, la ley, el Estatuto y los reglamentos que adopte, que tendrán carácter oficial."

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 3. El Instituto Técnico Superior Especializado impartirá **educación superior técnica** de acuerdo con los fines para los cuales fue creado y tendrá los objetivos siguientes:

1. Contribuir al desarrollo social y económico del país, a través de la **educación técnica** del recurso humano que demandan los sectores productivos.
2. Promover **programas de educación técnica** pertinentes para facilitar la inserción laboral.

..."

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 10. El Instituto Técnico Superior Especializado **promoverá la actualización técnica** y metodológica **del personal del Instituto** y de la currícula, con el propósito de mantener una educación pertinente. Además, destinará recursos humanos y materiales para la implementación y desarrollo de especialización técnica y de metodologías de instrucción dirigidas a la mejora continua de los instructores y del personal administrativo", con el fin de aportar, a través de su trabajo, al desarrollo del Instituto."

(Lo resaltado es del Despacho)

B. Exposición de Motivos³⁰.

"El desarrollo de los sectores productivos del país demanda una mejora en la pertinencia y calidad de la educación, particularmente en el **área técnica profesional**.

...

El ITSE 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.

...

A través del ITSE se planifica brindar una **oferta educativa complementaria y atractiva**...

...

... A través del ITSE **se podrán atender las necesidades identificadas en temas de educación técnica** aportando de esta manera al crecimiento económico y social del país."

(Lo resaltado es del Despacho)

En lo relativo al carácter del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), segundo componente de esta solicitud de aclaración, resulta insoslayable para este Despacho advertir que, a diferencia de las leyes constitutivas de las universidades oficiales (UP, UTP, UNACHI, UDELAS, UMIP y UAPI), en las cuales se califica y denomina a las anteriores como "**universidades**", al tenor literal del artículo 1 de la Ley No.71 de 2017, así como en su exposición de motivos, el Instituto Técnico Superior Especializado es tratado como "**instituto técnico superior**" y "**centro educativo de formación técnica superior**" (Decreto Ejecutivo No.782 de 23 de noviembre de 2015).

³⁰ https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/2010/2017/LEY/Administrador%20Legispan_28402-C_2017_11_8_ASAMBLEA%20NACIONAL_71/procedure.pdf

Por otro lado, es dable indicar que en la actualidad, tampoco se encuentra acreditada como universidad, ante el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), tal como ordena la Ley No.52 de 2015.

Ahora bien, aun cuando ya ha sido señalado que los títulos emitidos por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) tienen equivalencia con los grados técnicos impartidos por las universidades, este Despacho observa que la Ley No.71 de 2017, no establece el carácter o tipo de grado académico de aquellos expedidos por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), esto es sobre si pueden entenderse o no como universitarios, quedando la determinación del mismo (*grado académico*) sujeto a lo que disponga la Ley.

Leído y analizado el tema objeto de la presente consulta, esta Procuraduría concluye que no se ocasiona contradicción alguna entre las siguientes afirmaciones:

1. Los títulos emitidos por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), en su condición de "instituto técnico superior", guardan equivalencia con los títulos técnicos otorgados por las universidades en Panamá, en el sentido que ambos grados académicos permiten la obtención de la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión técnica, aun proviniendo de entes educativos con diferente naturaleza (instituto técnico superior y universidad, respectivamente), en virtud de los establecido en el artículo 24 de la Ley No.389 de 2023, del funcionamiento de los centros de educación posmedia y los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior.
2. El Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) está calificado como "*instituto técnico superior*" y como "*centro educativo de formación técnica superior*" en los instrumentos jurídicos que lo regulan, a saber la Ley No.71 de 2017 (*lex specialis*) y el Decreto Ejecutivo No.782 de 2015, respectivamente, con la función de "impartir educación superior técnica".
3. El carácter de los títulos que emita el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), en cuanto a si constituyen o no grados académicos universitarios, no está establecido en la Ley No.71 de 2017, por lo que su determinación queda sujeta a lo que disponga la Ley.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-105-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**