

Panamá, 22 de julio de 2004.

Licenciado
REYMUNDO GUARDIÁN
Director de Relaciones con las Universidades y
Centros de Educación Superior Particulares (DRUP)
Vicerrectoría de Extensión
Universidad de Panamá
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, y en especial por la contenida en la Ley 38 de 2000, en su artículo 6, numeral 1, de servir de asesores jurídicos de la administración pública, procedemos a dar contestación a su nota VE-DRUP-266-04, calendada 20 de mayo de 2004 y recibida en esta Procuraduría el 26 del mismo mes y año, mediante la cual nos formula varias preguntas relacionadas con la facultad de la Universidad de Panamá de fiscalizar las universidades privadas aprobadas oficialmente, a fin de garantizar los títulos que expidan y revalidar los procedentes del extranjeros.

Resumen de los antecedentes de la Consulta y opinión de la entidad consultante.

De conformidad con el artículo 95 de la Carta Constitucional, solamente se reconocerán los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado y los autorizados por éste de acuerdo con la Ley, otorgándole asimismo a la Universidad Oficial del Estado, fiscalizar las universidades particulares aprobadas oficialmente.

El Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963, por el cual se reglamenta el establecimiento y funcionamiento de las

Universidades Privadas de Panamá, en su artículo 6 dispone que las mismas deberán ceñirse a los programas y planes de la Universidad de Panamá, igualmente que sus actividades estarán sujetas a una supervisión técnica por parte del Ministerio de Educación, el Decano General y el Decano de la facultad respectiva de la Universidad de Panamá.

Por otro lado, está la Ley 11 de 8 de junio de 1981, Estatuto de la Universidad de Panamá, que otorga a ésta, por medio del Consejo Académico la función fiscalizadora de las universidades particulares, en colaboración con el Consejo General Universitario, a quien se le faculta para aprobar y reformar los reglamentos sobre la materia.

Ante lo expuesto formula a este despacho las siguientes preguntas:

"a) ¿Qué se entiende por Universidad Oficial del Estado?

b) ¿A qué institución de educación superior estatal se refiere el concepto de Universidad Oficial del Estado, según la norma constitucional citada?

c) ¿Desde el punto de vista legal pueden las universidades públicas ejercer la facultad constitucional de fiscalización y supervisión de las universidades y centros de educación superior particulares a fin de garantizar los títulos académicos y grados profesionales que expidan?"

A lo anterior, considera la Dirección consultante que si por estar en la condición de universidad oficial, la facultad de fiscalización y supervisión técnica se extiende a otras universidades, pueden surgir dificultades para cumplir con los objetivos, lo cual además puede resultar mucho más oneroso para el Estado.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Antes de adentrarnos al tema de su consulta, es importante partir señalando que el derecho de crear y hacer funcionar

las universidades privadas en nuestro país, se encuentra establecido en el artículo 1 del Decreto Ley N°16 de 11 de julio de 1963.

El Decreto Ley en mención, en su artículo 3, dispone que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación expedirá la autorización necesaria para el funcionamiento de las universidades privadas, cuyo aval se concederá si se prueba por medios legales que reúne las condiciones enunciadas en el artículo primero, entre las cuales se dispone "que se aporte o acompañe la solicitud respectiva con los planes y programas de estudio de las diversas carreras profesionales que se establezcan para la Universidad de Panamá. Lo indicado es concordante con los artículos 2 y 10, cuando disponen que los profesores que vayan a impartir las clases en las universidades privadas deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos a los profesores de la Universidad de Panamá y sus organismos tendrán la misma estructura académica de la Universidad Oficial de la República, es decir, las universidades privadas están sujetas a una fiscalización previa a la autorización para su funcionamiento.

Luego entonces, según el Decreto Ley N°16 de 1963, debe entenderse que el funcionamiento de las universidades privadas que se desean crear en nuestro país, deben ajustarse a la misma organización de funcionamiento de la Universidad de Panamá, esto es: planes y programas, requisitos para el personal docente y estructura académica. Es decir, de no existir tal paridad en la estructura académica de las Universidades Privadas con la Universidad de Panamá, los títulos o diplomas que expidan instituciones de enseñanza superior carecen de fundamento jurídico, entendiéndose con ello que la Universidad de Panamá, no revalidará aquellos títulos de carreras que no reúnan, los requisitos exigidos por ésta.

Lo anterior, nos conlleva a sintetizar que el Decreto Ley N°16 de 1963, sobre establecimiento y funcionamiento de las universidades privadas, fue elaborada en función de la actividad académica de la Universidad de Panamá, entendiéndose con ello, quedan excluidas las autorizaciones,

para aquellas actividades en docencia superior privada, que no son consecuente con las Universidad de Panamá.

Con relación al tema de fiscalización de las universidades privadas, la Ley 11 de 8 de junio de 1981, en su artículo 13, asignó de forma exclusiva, como fiscalizador al Consejo Académico de la Universidad de Panamá, quien debe ejercer dicha función con colaboración del Consejo General Universitario, toda vez que se le asigna la facultad de aprobar y reformar el reglamento de fiscalización para tal fin.

Por su parte, la atribución de fiscalización que posee la Universidad de Panamá, tiene rango constitucional, y se encuentra consagrada en el artículo 95 de la Carta Política, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 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 las universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca**”. (el resaltado es nuestro)

Son varios los elementos que se extraen de la norma constitucional referida con relación al tema de las universidades privadas, veamos:

1. Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado, o los autorizados por éste, conforme con la Ley, o sea, el Decreto Ley N°16 de 1963, por tanto, aquellos títulos que no se expidan en la Universidad de Panamá, carecerán de fundamento jurídico.
2. Se faculta a la Universidad Oficial del Estado, para fiscalizar las universidades privadas a fin de garantizar los títulos que se expidan, lo cual en consecuencia con el punto anterior, sólo debe ser para los títulos que se puedan reconocer.

3. Se faculta a la Universidad Oficial del Estado, para revalidar los títulos procedentes del extranjeros.

Con fundamento a la facultad fiscalizadora asignada a la Universidad de Panamá, se expidió el Reglamento de Fiscalización de las Universidades Particulares, aprobado por el Consejo General Universitario Extraordinario N°5-92 de 4 de septiembre de 1992, en el cual se prevé dos formas de fiscalización: la previa y la denominada académica continua.

Sobre este tópico, cabe señalar que en sentencia de 29 de diciembre de 1992, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia manifestó, que "al Consejo General Universitario le corresponde aprobar o modificar el reglamento de fiscalización, pero la actividad fiscalizadora recaerá siempre en el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, y no en mano de Comisiones y Juntas Revisoras creadas a través del órgano Ejecutivo como pretendía el Resuelto Ministerial impugnado".

Queda claro entonces, de las normas analizadas y la jurisprudencia aludida que la Universidad de Panamá está facultada constitucional y legalmente para fiscalizar de forma previa y continua las universidades privadas, con el propósito de garantizar los títulos que éstas expidan, claro está, sólo tendrá fundamento jurídico dicha función sobre los planes y programas de las carreras que reúnen los mismos requisitos de la Universidad de Panamá, ya que como queda plasmado en el artículo 95 de la carta fundamental, sólo se reconocen los títulos profesionales autorizados por Ley, y los expedidos por el Estado, o sea las entidades de estudio superior oficiales.

Con relación, a su primera interrogante que alude al término de Universidad Oficial del Estado, debemos referirnos en primer lugar, al artículo 99 de nuestra Carta Magna, cuyo texto es del siguiente tenor:

" Artículo 99: **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 de igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en la capital."

De la supracitada norma, son varios elementos los extraídos, que caracterizan en nuestro sistema la Universidad Oficial de la República, a saber:

- a) **La autonomía**, de lo cual se entiende que actúa con independencia en el ejercicio de sus funciones.
- b) **Personalidad jurídica**, es decir que puede actuar en nombre propio, en tanto, que puede celebrar contratos a su nombre, así como estar como actora o demandada en un juicio.
- c) **Patrimonio propio**, asimismo que su administración.
- d) **La facultad para organizar los estudios que vaya a impartir.**
- e) **Facultad de nombrar y separar su personal**, de conformidad con las normas respectivas.

Sobre el tema, ha manifestado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Resolución de 17 de noviembre de 1997, de una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, que "el artículo 99 de la Carta Magna preceptúa cual es la naturaleza de la Universidad Oficial de la República y que facultades tiene".

En ese mismo orden, es válido resaltar un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, del 23 de diciembre de 1993, publicado en Registro Judicial de diciembre de 1993, página 30, con relación al carácter de oficial de una casa de estudio superior, que manifiesta lo siguiente:

"Respecto al artículo 99, cabe tomar en consideración el texto del artículo 1 de la Ley 17 de 1984, el cual le confiere a la Universidad Tecnológica de Panamá, carácter

oficial, y le hace extensivos todas las garantías y principios contenidos en la Constitución referentes al patrimonio personal y a la dirección académicos que son validos y aplicables a la Universidad de Panamá".

Con fundamento a las normas analizadas y la jurisprudencia referida, por el término Universidad Oficial de la República, se entiende aquella casa de estudio superior, que mediante ley se le otorga autonomía, personería jurídica, patrimonio propio y facultad para administrarlo, asimismo para crear sus propios planes y programas, nombrar y destituir a su personal.

Mencionado los elementos que por mandato constitucional, caracterizan la Universidad Oficial de la República, es oportuno citar otras normas relacionadas con el particular, veamos:

Ley 17 de 9 de octubre de 1984.

"Artículo 1: Créase la Universidad Tecnológica de Panamá, la cual se regirá de acuerdo con la Constitución, la Ley, el Estatuto y los reglamentos que legítimamente adopte, la cual tendrá carácter oficial o estatal.

Artículo 5: La Universidad Tecnológica de Panamá es autónoma; se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo. Tiene la facultad para organizar sus estudios, programas, investigaciones y servicios. Designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente Ley, el Estatuto y los Reglamentos que la rijan".

Ley 26 de 30 de agosto de 1994.

"Artículo 2: La Universidad Autónoma de Chiriquí será autónoma en los términos que

establece la Constitución, y por lo tanto, tendrá personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo”.

Ley 40 de 18 noviembre de 1997.

“Artículo 1: Se crea la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), como universidad oficial de la República de Panamá, la cual será autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, con facultad para administrarlo y para organizar sus planes y programas de estudio, investigaciones y servicios”.

De las disposiciones citadas se colige, de forma categórica que conforme a la Constitución, en su artículo 99 y las leyes citadas, además de la Universidad de Panamá, revisten de la naturaleza de Universidad Oficial de la República, las siguientes: la Universidad Tecnológica de Panamá, la Universidad de las Américas (UDELAS) y la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

Consideramos que la creación de otras universidades con la condición de Universidad Oficial de la República, tal y como lo dispone el artículo 99 de la Carta Magna, ha sido en función de dar una respuesta a las necesidades del presente y futuro de la sociedad, cumpliendo de esta forma con los requerimientos científicos tecnológicos y humanísticos que demanda la educación superior.

La educación superior es una fuerza fundamental de las transformaciones, que debe responder a la ampliación de la oferta educativa nacional, lo cual debe ir acorde con el proceso de modernización de nuestro país.

Luego entonces, con la creación de otras universidades oficiales, el concepto de Universidad Oficial de la República, ya no puede interpretarse aisladamente, sólo incluyendo la Universidad de Panamá, toda vez que por mandato constitucional existen casas de estudio superior, las cuales ya hemos enunciado, que se le hacen extensivas

las garantías y principios, válidos y aplicables a la Universidad de Panamá.

Sin embargo, no podemos soslayar que el cuerpo normativo aplicable sobre fiscalización de las universidades privadas le asigna privativamente dicha facultad a la Universidad de Panamá, normativa que estimamos se ha quedado desfasada con la creación de otras casas de estudios oficial e implementación de nuevas carreras, esto es en función de la paridad de los planes y programas, elemento que estimamos trascendental para cumplir con el objetivo, de **"garantizar los títulos"**, y en consecuencia de que sólo se reconocen los títulos autorizados conforme al Decreto Ley 16 de 1963, es decir, los que cumplan con los requisitos exigidos por la Universidad de Panamá.

Aunado a lo anterior, es oportuno resaltar que no existe normativa alguna, que le asigne la facultad de fiscalizar universidades privadas, a alguna de las universidades oficiales, distinta a la Universidad de Panamá, en esto cabe recordar el principio de legalidad consistente en que los funcionarios públicos, sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza.

Por las consideraciones expuestas a nuestro juicio, por mandato constitucional y legal, el ente competente para fiscalizar las Universidades Privadas, es la Universidad de Panamá, pues, como ya lo hemos manifestado la regulación, seguimiento y fiscalización de las casas de estudio particular, se vinculan directamente a los procesos de la Universidad de Panamá.

Ahora bien, por el notorio vacío que surge con las transformaciones en la educación superior estimamos prudente, sugerir un tipo de organización entre las universidades oficiales para la fiscalización de aquellas carreras que no se imparten en la Universidad de Panamá, esto es a fin de asegurar la calidad de la educación superior, aspecto fundamental de la fiscalización de las universidades privadas, buscando siempre una consecuencia entre el ente fiscalizador y la actividad fiscalizada, lo que consideramos va redundar de forma positiva en los objetivos perseguidos.

Así, consideramos que en adecuación a la educación superior existente, se requiere promover una transformación normativa integral, sobre el establecimiento, funcionamiento y fiscalización de las universidades privadas, en la cual se involucre todas las universidades oficiales, con el propósito de que el procedimiento para tales efectos, sea más específico y efectivo, para garantizar los títulos correspondientes.

Conclusiones

1. La Universidad de Panamá, es el ente facultado legalmente para fiscalizar las universidades privadas, asimismo para aprobar y reformar el reglamento para ello.
2. De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política, hasta el momento se considera en el contexto de Universidad Oficial de la República, además de la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá, UDELAS y la UNACHI.
3. Con la incorporación de otras universidades oficiales al sistema, la regulación, seguimiento y fiscalización de las universidades privadas, ha quedado desfasada precisamente en las carreras que imparten otras universidades oficiales, por razón que toda la regulación para tales efectos, está en función de la actividad académica de la Universidad de Panamá.

Esperamos de esta forma haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/hf.