

Panamá, 10 de diciembre de 2004.

Licenciado
REYMUNDO GURDIÁN
Director de la Dirección 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 a los funcionarios de la administración pública, procedemos a dar contestación a su nota VE-DRUP-515-04, calendada 12 de octubre de 2004 y recibida en esta Procuraduría el 13 del mismo mes y año, mediante la cual nos formula varias preguntas relacionadas con la reválida de materias y títulos procedentes de los Centros de Enseñanza Superior o Institutos Superiores.

Resumen de los antecedentes de la Consulta.

De conformidad con la Ley 47 de 1946, modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995, Orgánica de Educación, se establece el subsistema regular de la educación formal, organizada en tres sistemas, a saber: a) el primer nivel de enseñanza básica general (educación preescolar, primaria y promedia), b) segundo nivel de educación media y, c) tercer nivel de enseñanza superior (postmedia, no universitaria y universitaria. A la última, se indica, será impartida en las universidades, los centros de enseñanza superior y en los de educación postmedia.

Parte del **tercer nivel de educación**, está regulado en los siguientes cuerpos legales: Decreto Ejecutivo N°161 de 6 de octubre de 1997, Decreto Ejecutivo N°50 de 23 de marzo de 1999, y el Resuelto Ministerial N°1139

de 27 de agosto de 1999, mismos en que se recoge todo sobre el establecimiento de los centros de enseñanza superior y postmedia, tanto públicos como privados, estableciéndose como competencia del Ministerio de Educación, autorizar el funcionamiento de los mencionados centros.

El Ministerio de Educación en uso de esa facultad legal, ha expedido autorización a varios centros de enseñanza superior o institutos superiores, y sobre éstos, manifiesta que tratan de instituciones educativas superiores pre-universitarias, entendiéndose que no son universidades.

No obstante lo anterior, mediante nota identificada DNCTNES/093 de 27 de febrero de 2004, del Director Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior, del Ministerio de Educación se manifestó que los títulos de Técnico Superior de los centros de estudios superiores o institutos superiores, son equivalentes a los de la Universidad de Panamá. De allí, que se ha considerado que los egresados de los Centros o Institutos Superiores, pueden continuar su formación en una universidad oficial o particular, para obtener el título de grado, por lo cual la Universidad de Panamá, debe convalidar las materias iguales o similares, y reconocer títulos obtenidos en esos institutos.

Ante lo expuesto, formula a este despacho las siguientes preguntas:

“1. ¿Pueden los egresados de un centro de estudios superiores (institución educativa superior pre universitario presentar a las universidades sus títulos y créditos para su respectiva convalidación por materias iguales, similares o afines de una carrera en cuestión. Está este proceso claramente determinado en las leyes y decretos citados anteriormente, que reglamenta el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superiores del país?

2.¿Pueden los egresados de un Centro de Enseñanza Superior o Instituto Superior, cuya carrera tiene una duración de once (11) meses, continuar estudios a nivel de licenciatura en universidades públicas y particulares, como alguna de estas instituciones educativas las publicitan en los medios de comunicación. Por ejemplo, convalidar los títulos de post media por títulos de nivel universitario? o en este caso estamos ante lo que se denomina publicidad engañosa....

3.¿Cuál es la diferencia (legal, académica y de formación)que exista entre un centro de educación post media, un centro de enseñanza superior o instituto superior y una universidad.

4.Por último, le indicamos que hace un par de meses se sancionó la Ley 43 de 21 de julio de 2004, la cual establece el Régimen de certificación y recertificación de los profesionales, especialistas y técnicos de las disciplinas de la salud, publicada en la Gaceta Oficial 25, 102 del martes 27

de julio de 2004, la cual en su artículo 2 de la Ley 2 de 1962, señala: “Artículo 24: El técnico en Enfermería, es toda persona debidamente formada con conocimientos generales de programas de estudios superiores, cuyos planes y programas de estudios sean aprobadas por el Ministerio de Educación y la Universidad de Panamá. Los centro de estudios superiores tendrán un año para cumplir este trámite.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Antes de adentrarnos a la temática de su consulta, es importante partir señalando que el derecho a hacer funcionar el Tercer Nivel de Enseñanza Superior en nuestro país, se encuentra establecido en los siguientes cuerpos legales: Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995, Decreto Ejecutivo 161 de 6 de octubre de 1997, Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999 y el Resuelto Ministerial 1139 de 27 de agosto de 1999.

La educación del tercer nivel de enseñanza o superior, de acuerdo con la Ley 47 de 1946, está integrada por la educación postmedia, la educación superior no universitaria (centros de estudios superiores o institutos superiores) y la educación superior universitaria.

Los Centros de Enseñanza Superior o Institutos Superiores y los de educación postmedia, denominados también centros de enseñanza no universitarios, tienen como objetivo general formar profesionales en los distintos campos de la investigación de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural.

Esos centros nacen como una alternativa para el desarrollo del país, en razón que los mismos de manera dinámica reaccionan a los requerimientos del sector productivo que se especializan en su ramo, brindando estudios que comprenden niveles técnicos, básicos y postmedios, en un corto período de tiempo, que por regla general se conduce al título de técnico.

El Decreto Ejecutivo N° 50, de 23 de marzo de 1999, reglamenta el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, Oficiales y Particulares, conocidos como Institutos Superiores o Centros de Estudios Superiores, en los cuales se incluyen en su oferta académica carreras técnicas, con un mínimo de sesenta (60) créditos.

El cuerpo legal en mención, en sus artículos 6 y siguientes, recogen los requisitos a que debe someterse toda solicitud, para la autorización de funcionamiento de los Institutos Superiores, entre las que podemos

mencionar: el diseño curricular, p nsun académico, los créditos contemplados en el programa y el perfil del docente, todo dirigido al Ministerio de Educación, a quien le compete emitir la autorización respectiva.

Los planes y programas presentados por los institutos superiores no universitarios, son analizados y evaluados por el Ministerio de Educación, quien se puede apoyar en expertos de las universidades y de organismos especializados en Educación Superior, a fin de determinar que se cumple con los objetivos de la carrera. A la estructura académica se le exige adecuarse a las características de las carreras aprobadas por el Ministerio de Educación.

La supervisión y coordinación de los Centros de Estudios Superiores o Institutos Superiores, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos respectivos, se le atribuye directamente a la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior y a nivel regional a los Directores Regionales de Educación, todas dependencias del Ministerio de Educación.

Los diplomas que expidan los centros de enseñanza superior, deberán estar firmados por el Director Regional de Educación, asimismo, por la persona designada por el centro, los cuales deben registrarse en el Ministerio de Educación.

El Decreto Ejecutivo N 161, de 6 de octubre de 1997, crea la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior, del Ministerio de Educación, atribuyéndole funciones directas para la fiscalización, supervisión, y evaluación de los planes y programas entre otros, del Tercer Nivel de Enseñanza Superior.

El Resuelto N  1139, de 27 de agosto de 1999, establece la organización docente administrativa de los centros de enseñanza superior oficiales, para el funcionamiento, lo cual también corresponde al Ministerio de Educación.

En consecuencia, según las reglamentaciones que recogen todo lo atinente al desenvolvimiento de los institutos superiores y educación postmedia, el Ministerio de Educación, es el ente competente para conocer de esta materia. En tanto, que las actividades que desarrollen los centros de educación postmedia, y los institutos superiores, no tendrán fundamento jurídico, sino est n avaladas por ese Ministerio. Cabe señalar, que en ninguna de la normativa revisada se observe, nada respecto a la

equivalencia de los estudios ofertados en los centros de educación superior no universitarios, con aquellos provenientes de una universitaria.

Lo anterior nos lleva a sintetizar, que las modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza, tienen diferencias significativas en cuanto a la extensión del tiempo en que se desarrolla el diseño curricular, el pensum académico, los créditos contemplados en el programa y aún más en los requisitos para adquirir el funcionamiento, lo cual es de trascendental importancia para efectos de equiparación.

Con relación al tema de la convalidación y revalidación de diplomas y materias, por parte de la Universidad de Panamá, expedidos por los Centros de Estudios Superiores y los Institutos Superiores, es oportuno precisar que sobre el término revalidación, explica, el Diccionario de la Lengua Española, “Dar validez académica, en un país, institución facultad , sección, etc.”

La Universidad de Panamá, por orden constitucional, esta facultada para revalidar títulos académicos, al disponerse en el artículo 95 de la Carta Fundamental, 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)

En desarrollo de ese mandato constitucional, la Ley 11 de 1981, modificada por las Leyes N°6 de 1991 y N° 27 de 1994, en su artículo 74 dispone :

“Artículo 74: Los títulos o grados de enseñanza superior expedidos por universidades o centros educativos extranjeros están sujetos a procedimiento de revalidación que se establezca en el Estatuto en los reglamentos universitarios.
Se exceptúan de la aplicación de este artículo los títulos universitarios provenientes de aquellos pases con los cuales la República de Panamá haya celebrado tratados o convenios internacionales de reciprocidad sobre el tema”.

Se observa de las normas antes descritas, de manera indudable la facultad de la Universidad de Panamá, a nivel constitucional y legal, para revalidar

títulos académicos provenientes de centros de estudios superiores, sin embargo, todo apunta, a que ello es para la modalidad universitaria, ya que no se incluyen las otras modalidades, del tercer nivel de enseñanza, es decir, los institutos superiores y la educación postmedia.

Lo anterior, también aplica para el reconocimiento de materias, ya que el Estatuto Orgánico Universitario en su artículo 208, dispone de manera clara que la Universidad de Panamá, sólo reconoce materias universitarias que hayan sido aprobadas.

En ese sentido, cabe señalar que el artículo 17, numeral 8 de la Ley 11 de 1981, remite a las disposiciones del Estatuto Universitario y los reglamentos universitarios, que serían los que rigen en cada Facultad, siendo entonces, el Estatuto Universitario la norma que en última instancia precisa que la Universidad de Panamá le compete revalidar los títulos y diplomas de educación superior, que se obtengan en el extranjero, y en cuanto a ello se señala en sus artículos 247 al 251, los pasos a seguir para la convalidación o revalidación de títulos o diplomas expedidos por universidades extranjeras.

Pues, en ninguna de las normas revisadas se encontró disposición alguna que le asigne a la Universidad de Panamá, facultad para revalidar, convalidar y reconocer (títulos, diplomas o materias) expedidos en centros de estudios no universitarios, en este sentido el legislador siempre se refirió sobre esta temática a universidades.

Sobre la base de lo anterior, a nuestro juicio al no existir disposición legislativa que de manera directa faculte a la Universidad de Panamá, para revalidar o convalidar títulos o diplomas, y la de reconocer materias de centros de educación no universitarios, nuestra Máxima Casa de Estudio Superior, está vedada para ejecutar acciones para tales efectos, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad.

De otro lado, consideramos importante decir que ese impedimento de la Universidad de Panamá, para con las otras modalidades del tercer nivel de enseñanza, calificados como no universitarios, tiene fundamento en la facultad privativa del Ministerio de Educación en el desenvolvimiento de esos centros, y además en cuanto a que estamos ante estructuras académicas distintas, lo cual en todo caso limita una equiparación a nivel universitario.

En resumen, respondemos sus dos primeras interrogantes, por estar relacionadas entre sí reiterando, que la facultad de la Universidad de

Panamá, para la reválida de títulos o diplomas y reconocimiento de materias, es para aquellos centros de estudios superiores de esa misma categoría, es decir, Universidades, para lo cual se exige una paridad en la estructura académica, con la Universidad de Panamá, y por tanto, ésta no puede revalidar o reconocer materias de los institutos superiores, como tampoco de los de educación postmedia.

Con fundamento a lo anterior, consideramos que existen diferencias marcadas entre un centro de educación post-media, un instituto superior y una universidad, todas modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior, entre las que extraemos las siguientes:

1. La legislación que regula y establece el funcionamiento de los Institutos Superiores y la educación postmedia (Decreto Ejecutivo N° 50 de 1999), no es igual para el caso de las Universidades (Decreto Ley N°16 de 1963).
2. La extensión del tiempo en que se desarrolla el diseño curricular, el pènsun académico y los créditos contemplados en el programa de las carreras y materias impartidas en los centros de estudios superiores no universitarios, contiene diferencias significativas, con el de las universidades.
3. Los requisitos para adquirir la autorización de funcionamiento de los centros de estudios superiores y educación post media, no son similares a los que se le exigen a una universidad.
4. El Ministerio de Educación, es el ente competente de manera privativa debe conocer todo lo concerniente al funcionamiento, planificación, organización y supervisión de la educación no universitaria. En el caso de las universidades, pese a que requiere autorización del Ministerio de Educación, es requisito fundamental la intervención de la Universidad de Panamá, de lo contrario su establecimiento carece de fundamento jurídico.

Con relación a su comentario expuesto en el punto 4, sobre la Ley N°43 de 21 de julio de 2004, del Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales y Técnicos de la Disciplina de la Salud, sobre el contenido del artículo 24, que dispone: “ El Técnico en enfermería es toda persona debidamente formada con conocimientos generales de enfermería, en universidades o centros de estudios aprobados por el Ministerio de Educación y la Universidad de Panamá. Los centros de estudios superiores tendrán un año para cumplir ese trámite”.

De la disposición descrita, se extrae una excepción a la regla para con las carreras técnicas, impartidas en los Institutos Superiores, y es que

adicional a la aprobación del Ministerio de Educación, de los planes y programas de esos institutos, para efectos de certificación y recertificación, de los Técnicos de Enfermería, los programas y planes de esa carrera, también, requieren la aprobación de la Universidad de Panamá.

Por lo anterior, se comprende que la aprobación de los programas y planes de parte de la Universidad de Panamá, para el Técnico en Enfermería, es facultad del Ministerio de Educación, al cual corresponde autorizar el funcionamiento de los institutos superiores, asimismo así como la oferta curricular. Además los institutos superiores y las carreras que en ellos se impartan requieren estar autorizadas por ese Ministerio, de lo contrario no tendrán fundamento jurídico sus títulos o diplomas.

Queda claro, que la aprobación de parte de la Universidad de Panamá, de los Técnicos en Enfermería, es solamente en los planes y programas, para efectos de certificación o recertificación, lo cual nada tiene que ver con la autorización de parte del Ministerio de Educación, para el funcionamiento del Instituto Superior o Centro Superior, así como sus planes y programas. En tanto, los profesionales con títulos de Técnicos en Enfermería, para que su título sea reconocido para efectos de certificación y recertificación, además de estar avalado por el Ministerio de Educación, requieren la aprobación de la Universidad de Panamá, de los planes y programas.

Finalmente, a nuestro juicio las demás carreras técnicas que se pretendan impartir en nuestro país, estarán sujetas solamente a las condiciones de funcionamiento, según lo dispone el Decreto Ejecutivo N° 50 de 1999. La Universidad de Panamá, debe intervenir en referencia a la carrera de los Técnicos en Enfermería, y en las condiciones que señala la Ley N°43 de 2004.

Esperamos de esta forma haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/cch.