

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 087

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de enero de 2018

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Licenciado Vasco Torres De León, actuando en nombre y representación de la **Universidad de Panamá**, demanda la inconstitucionalidad del numeral 18 del artículo 4 y la frase "...creada por el Ministerio de Educación...", contenida en el artículo 41 de la Ley 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.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Normas acusadas de inconstitucionales.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado Vasco Torres De León, actuando en nombre y representación de la **Universidad de Panamá**, demanda la inconstitucionalidad del numeral 18 del artículo 4 y de la frase "...creada por el Ministerio de Educación...", contenida en el artículo 41 de la Ley 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", cuyos contenidos expresan:

“**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

...
18. Fiscalización. Actividad de supervisión y seguimiento que realizan las universidades oficiales a las universidades particulares en cuanto al cumplimiento de los planes y programas de estudio aprobados y de la normativa vigente.” (El numeral resaltado es el acusado de inconstitucional) (Cfr. Página 56 de la Gaceta Oficial 27813-B de 30 de junio de 2015).

“**Artículo 41.** La Comisión Técnica de Desarrollo Académico tendrá una secretaría académica especial, **creada por el Ministerio de Educación**, la cual será custodia del plan de contingencia y toda la documentación académica que deberá entregar la universidad autorizada por el Estado cuando cese sus funciones.

La Secretaría Técnica de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico remitirá copia del plan de contingencia al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.” (La frase acusada de inconstitucional está destacada en negrita) (Cfr. Página 69 de la Gaceta Oficial 27813-B de 30 de junio de 2015).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la institución accionante manifiesta que las normas acusadas infringen el artículo 99 de la Constitución Política de la República, que a la letra dice:

“**Artículo 99.** 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 universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.”

Al respecto, el apoderado judicial de la Universidad de Panamá sostiene que el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, infringe el artículo 99 del Estatuto Fundamental, de manera directa, por comisión, pues, a su juicio, la norma superior reserva a la Universidad de Panamá la fiscalización de las universidades particulares (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el abogado de la accionante manifiesta que el artículo 28 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, reconoce que la mencionada

función fiscalizadora corresponde a la Universidad de Panamá; mientras que el numeral 18 del artículo 4 de esa excerpta legal señala que la función de fiscalización corresponde a **todas las universidades oficiales**, por lo que estima que este último deviene en inconstitucional (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

El abogado que en este proceso representa a la Universidad de Panamá, aclara, además, lo siguiente:

“Es oportuno indagar los antecedentes de la normativa de la Ley 52 de 2015, que reemplazó a la contenida en la Ley 30 de 20 de julio de 2006. En la práctica, otras universidades oficiales, por sus áreas técnicas o su ubicación geográfica, comenzaron a ejercer, fuera de lo consignado en el artículo 99 antes citado, una facultad fiscalizadora. De allí que lo que se estableció en el artículo 27 de la Ley 30 de 2006, y luego en el artículo 28 en la vigente Ley 52 de 2015, sea el resultado de una fórmula *transaccional*, que mantiene en la Universidad de Panamá una función fiscalizadora, pero mandata que la misma sea ejercida **en coordinación** con el resto de las universidades oficiales.

Lo anterior implica, por un lado, el reconocimiento...que el artículo 99 de la Constitución Política da a la Universidad de Panamá la condición de ser **la universidad oficial del Estado**, para los efectos del reconocimiento de su autonomía y de la mencionada función fiscalizadora. Se trata, entonces, que para esos efectos la fuente y soporte de tal reconocimiento tiene **carácter constitucional**, mientras que el de la autonomía de las otras *oficiales* es solamente derivado de la Ley. Por otro lado, lo estatuido primero en el artículo 27, la Ley 30, de 2006, y con posterioridad en el artículo 28, de la Ley 52, de 2015, pareciera una interpretación legislativa en el sentido de que el artículo 99 constitucional es aplicable directa y exclusivamente a la Universidad de Panamá, al menos en lo que a la función fiscalizadora concierne. La Ley podrá dotar de autonomía a las otras universidades *oficiales*, que corresponde privativamente a la Universidad de Panamá. El numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52, de 2015, se aparta visiblemente de estos presupuestos.” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En lo que respecta a la frase “...creada por el Ministerio de Educación...” contenida en el artículo 41 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, el apoderado judicial de la entidad accionante indica que infringe el artículo 99 de la Carta Política de manera directa, por comisión, dado que la norma constitucional establece que la función fiscalizadora de las universidades particulares corresponde a la Universidad de Panamá, sin que se establezca o se permita la

injerencia del Órgano Ejecutivo en el cumplimiento de esa función privativa de la Primera Casa de Estudios Superiores (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De acuerdo con la actora, la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, según lo establecido en la Ley 52 de 26 de junio de 2015, es parte del Sistema de Fiscalización de las universidades particulares, propio de la Universidad de Panamá; función que, constitucionalmente, no le compete al Órgano Ejecutivo; de allí que considere que una Secretaría Técnica, que es parte del ente interno mediante el cual la Primera Casa de Estudios Superiores ejerce la mencionada función fiscalizadora, no puede estar en manos del Ministerio de Educación. Añade, que tal disposición legal constituye una invasión de la autonomía universitaria; y, por tanto, de una función propia de la Universidad de Panamá por mandato del Estatuto Fundamental (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En adición, la activadora constitucional señala que la autonomía de la Universidad de Panamá implica su derecho a la autorregulación y al auto gobierno; y que, en claro contraste con esa autonomía, la frase acusada dispone que corresponderá al Ministerio de Educación la creación de la Secretaría Técnica de la mencionada Comisión Técnica de Desarrollo Académico; Comisión que es parte de la Universidad de Panamá. Además, el Órgano Ejecutivo no puede intervenir en el ejercicio de las funciones de la Universidad (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de entrar al análisis de las normas acusadas de inconstitucionales, este Despacho estima pertinente hacer referencia a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, de 19 de noviembre de 1993, en la que se deja claro que “La Universidad Oficial del Estado”, a la que se refiere la Carta Magna, es la Universidad de Panamá. Veamos:

“CRITERIO DEL PLENO DE LA CORTE

...

En este sentido, la violación de los derechos y garantías constitucionales indicadas, en el caso subjudice, se hace recaer en lo preceptuado por los artículos 17 y 99 de la Constitución Política de la República. Veamos:

La primera de las precitadas normas constitucionales, en el párrafo señalado como infringido, establece que las autoridades de la República están instituidas para ‘... asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.’

La segunda norma constitucional, que también se postula como infringida, consagra la autonomía de la Universidad de Panamá, al disponer que:

‘ARTICULO 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.’

De acuerdo a lo anterior tiénesse entonces, por una parte, que las autoridades de la República conforme al Estatuto Fundamental están en el deber de asegurar la efectividad de los derechos sociales, cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley; y, por otra parte, **la Universidad Oficial de la República, vale decir la Universidad de Panamá**, por expreso mandato de la Constitución Política es autónoma, se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrado.

...” (Lo destacado es nuestro).

Lo anterior, queda confirmado en el contenido de los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política de la República, los que se refieren a la **autonomía universitaria**, así:

“**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 los 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 futuros, 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.”

Observamos que el artículo 105 de la Carta Magna, se refiere al concepto de **autonomía universitaria** que incluye lo relativo a la libertad de cátedra; lo que está ligado a la parte del artículo 103 Constitucional, que se refiere a la **facultad que le asiste a la Universidad de Panamá para organizar sus estudios**; y para designar y separar a su personal en la forma que determine la Ley.

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991, expresó lo siguiente:

“De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, **la Universidad puede reglamentar sus estudios**, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.” (Énfasis suplido).

Otro segmento de la **autonomía universitaria** es el económico, también regulado en el artículo 103 del Texto Fundamental que le otorga a la Universidad Oficial de la República, además de su autonomía, su personería jurídica, **su patrimonio propio y su derecho de administrarlo**. Para ello, el artículo 104 de la Norma Superior, señala que: “**Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.**” (Énfasis suplido).

Los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política a los que nos hemos referido en los párrafos precedentes han sido desarrollados en **los**

artículos 1, 3, 4, 6, 57 y 58 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.

Por consiguiente, reiteramos, que “La Universidad Oficial del Estado” es la Universidad de Panamá.

Al partir de ese supuesto y al aplicarlo al artículo 99 de la Constitución Política de la República, debemos arribar a la conclusión que esa norma debe leerse así: **La Universidad de Panamá fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente** para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.

Al contrastar lo establecido en el artículo 99 del Estatuto Fundamental, con lo indicado en el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, debemos indicar que este último es inconstitucional, pues establece que **la fiscalización** es una “*Actividad de supervisión y seguimiento que realizan las universidades oficiales a las universidades particulares en cuanto al cumplimiento de los planes y programas de estudio aprobados y de la normativa vigente*”, cuando es evidente que la Carta Política reserva esa actividad únicamente a la Universidad de Panamá (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Página 56 de la Gaceta Oficial 27813-B de 30 de junio de 2015).

En atención a lo indicado, podemos observar que, a diferencia de lo establecido en el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, el artículo 28 de esa misma excerpta legal sí es acorde con el mandato constitucional cuando **crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, como un organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, realizará la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades particulares, aprobará los planes y programas de estudio y supervisará el cumplimiento de los requerimientos mínimos, con el propósito de garantizar la calidad y pertinencia de**

la enseñanza, así como el reconocimiento de títulos y grados que emita. Nótese que esa Comisión será presidida por el **Rector de la Universidad de Panamá quien designará al Secretario Técnico de ésta** (Cfr. Página 65 de la Gaceta Oficial 27813-B de 30 de junio de 2015).

Por consiguiente, no resulta congruente que el Legislador haya previsto, en el artículo 41 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, que la Comisión Técnica de Desarrollo Académico tenga una Secretaría Académica Especial, que deba ser **creada por el Ministerio de Educación**, que será la custodia del plan de contingencia y de toda la documentación académica que deberá entregar la universidad autorizada por el Estado cuando cese sus funciones (Cfr. Página 69 de la Gaceta Oficial 27813-B de 30 de junio de 2015).

Ello es así, porque el artículo 99 Constitucional, en ningún momento, menciona o incluye al Ministerio de Educación, que forma parte del Órgano Ejecutivo, como uno de los responsables de la fiscalización de las universidades particulares.

No obstante, debemos aclarar que **el artículo 91 de la Constitución Política señala que el Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional**; y, con fundamento en ello, es que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, se encarga de expedir la autorización necesaria para el funcionamiento de las universidades privadas.

Así lo indicó la Sala Tercera en la Sentencia de 16 de julio de 2007, que se refiere a **la fiscalización que ejerce la Universidad de Panamá sobre las universidades u otros centros de educación superior particular**, que en lo pertinente indica:

“Para resolver, la Sala estima oportuno traer a colación y a modo de marco de referencia, **lo que fue dispuesto en Sentencia de 4 de junio de 1999, expedida en ocasión de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción** presentada por la Asociación de Mujeres Contadoras de Panamá, Asociación de Contadores Públicos Autorizados de Panamá y el Colegio de

Contadores Públicos Autorizados de Panamá, contra la Resolución N°11 de 28 de marzo de 1994 del Ministerio de Comercio e Industrias, **en la que se adentró a pronunciarse respecto a la autorización y fiscalización de la que son objeto las universidades privadas para su funcionamiento en Panamá,** así:

'Es importante resaltar, como un análisis previo, que el derecho a crear y hacer funcionar en la República de Panamá universidades privadas, está contemplado en artículo primero del Decreto Ley N° 16 de 11 de julio de 1963, con sujeción a los preceptos de dicha ley, y las normas jurídicas sobre la materia. El artículo 3° de la ley en mención, contempla que el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, expedirá la autorización necesaria para su funcionamiento la cual será concedida 'si acreditan plenamente, por los medios legales de prueba, que reúnen las condiciones señaladas en el artículo primero ...' y establece como requisito para que se otorgue la autorización necesaria para el funcionamiento de las universidades privadas, que se aporte o acompañe la solicitud respectiva con los 'planes y programas de estudio', pues, estas universidades y sus organismos tendrán la misma estructura que la Universidad Oficial de la República (Ver artículo 10°)...

... Mediante la Ley 11 de 8 de junio de 1981, se asignó como ente fiscalizador exclusivamente al Consejo Académico de la Universidad de Panamá, quien ejercerá esa función con la armónica colaboración del Consejo General Universitario a quien le corresponde aprobar y reformar el reglamento para tal fin. Igualmente, no podemos soslayar, que la atribución de fiscalización que posee la Universidad de Panamá, está claramente consagrada en el artículo 95 de la Constitución Nacional, que dice:

'ARTICULO 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 universidades extranjeras en los casos que la ley establezca.'

En ese orden de ideas, el artículo 4 del mismo reglamento define que **fiscalización previa es la que**

ejerce la Universidad de Panamá sobre las universidades y centros de educación superior particulares que solicitan la aprobación ante el Ministerio de Educación para funcionar en la República de Panamá el cual es concordante con lo dispuesto en artículo 3º del Decreto Ley 16 de 1963 antes mencionado, y, **la fiscalización académica continua, la que ejerce la Universidad de Panamá sobre las universidades o centros de educación superior particular**, que ya han sido autorizados para funcionar en la República de Panamá a fin de garantizar el nivel académico de los grados y títulos que expidan en todo momento, por lo que una vez autorizadas, deberán enviar anticipadamente los planes y programas de estudio para su aprobación (Ver artículo 5º, segundo párrafo). Lo antes indicado, es concordante con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 16 de 11 de julio de 1963, que en lo que respecta a los títulos que expidan prevé 'los problemas de equivalencia de títulos serán de la exclusiva competencia de la Universidad de Panamá'.

La Sala dejó así dispuesto que la Universidad de Panamá posee la atribución de efectuar una ... [fiscalización] previa y continua de los planes y programas de estudio de la universidades particulares, como también de los títulos que éstas expidan, cuya aprobación o desaprobación se efectuará mediante una resolución que emitirá el Consejo Académico por disposición de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, y ahora con la reforma de que fuera objeto mediante por la Ley N°24 de 2005 y que constituirá el medio legal de prueba a que se refiere el artículo 3º del Decreto Ley 16 de 1963." (Énfasis suplido).

En este contexto, es importante señalar que el Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963, al que se refiere la Sentencia citada, fue derogado por la Ley 30 de 20 de julio de 2006, misma que, a su vez, fue derogada por la Ley 52 de 26 de junio de 2015, objeto de reparo.

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **SON INCONSTITUCIONALES** el numeral 18 del artículo 4 y la frase "...creada por el Ministerio de Educación...", contenida en el artículo 41 de la Ley 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, por ser infractora del artículo 99 de la de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 20-18-I