

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 328

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de marzo de 2018

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Doctor Vasco Torres De León, actuando en nombre y representación de la **Universidad de Panamá**, demanda la inconstitucionalidad de la frase "...y Superior, tanto oficial como particular..." del artículo 1, la frase "...en todos los niveles del sistema educativo..." contenida en el artículo 2 y de los artículos 5, 5-A, 6, 7 y 9 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, "Sobre la enseñanza de la Historia de Panamá, la Geografía de Panamá y la Cívica".

**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 *sub-iudice* (bajo estudio) el Doctor Vasco Torres De León, actuando en nombre y representación de la **Universidad de Panamá**, demanda la inconstitucionalidad de las siguientes normas, contenidas en la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, "Sobre la enseñanza de la Historia de Panamá, la Geografía de Panamá y la Cívica"; según fue adicionado por la Ley 37 de 12 de mayo de 2015.

1. La frase "...y Superior, tanto oficial como particular..." del artículo 1 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 1. Para asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales de la educación panameña, la enseñanza de la Historia de Panamá se llevará a cabo en la educación Básica General, Media y Superior, tanto oficial como particular, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.” (Lo resaltado es nuestro).

2. La frase “...en todos los niveles del sistema educativo...” contenida en el artículo 2 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 2. Con el objeto de desarrollar los principios y fines educativos, consignados por la Constitución Política y por la Ley Orgánica de Educación, los planes y contenidos programáticos en todos los niveles del sistema educativo, deberán promover una educación patriótica que profundice la enseñanza y conocimientos sobre Historia panameña, Geografía panameña y la Cívica, según las normas establecidas en esta Ley.” (Lo resaltado es nuestro).

3. El artículo 5 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 5. Se establece como obligatoria la enseñanza de la Historia de Panamá y de la Geografía de Panamá, en todas las carreras de nivel superior en las universidades, oficiales y particulares, establecidas en la República de Panamá, mediante la inclusión en los cursos respectivos.”

4. El artículo 5-A, de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, tal como fue adicionado por la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, “Que establece la enseñanza obligatoria de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América y dicta otras disposiciones.”:

“Artículo 5-A. La asignatura Historia de Panamá deberá ser impartida en las universidades oficiales y particulares durante dos semestres o cuatrimestres, con una carga horaria de tres horas semanales.”

5. El artículo 6, de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 6. Los Consejos Académicos de las universidades oficiales, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, quedan facultados para reglamentar y garantizar la inclusión de la enseñanza de la Historia de Panamá y de la Geografía de Panamá, como requisito en todos los planes y programas de estudio de las carreras dictadas en las respectivas universidades.”

6. El artículo 7 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 7. Para el estricto cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, se faculta al Consejo Académico de la Universidad de Panamá para que reglamente y garantice la inclusión de la enseñanza de la Historia de Panamá y de la Geografía de Panamá, como requisito en todos los planes de estudio de las carreras dictadas por las universidades particulares en la República de Panamá.”

7. El artículo 9 de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002:

“Artículo 9. El Órgano Ejecutivo deberá destinar los recursos necesarios para que, la Universidad de Panamá, mediante el nombramiento de investigadores acreditados, recupere u obtenga copias de todos los documentos sobre la Historia de Panamá que reposan en países extranjeros.

El Órgano Ejecutivo deberá destinar los recursos adecuados para la creación de un Instituto de Investigaciones Históricas, adscrito académicamente a la Universidad de Panamá y dotado con presupuesto, el cual tendrá entre sus funciones la elaboración y publicación de la Historia General de Panamá.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el concepto de la infracción.

El activador constitucional aduce que las normas antes transcritas infringen los artículos 99 y 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, que a la letra señalan:

“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.”

“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.”

Observamos que la activadora constitucional señala que las normas acusadas de quebrantar el orden constitucional, infringen los artículos 99 y 103 de la Constitución Política, repitiendo en todos los casos los mismos conceptos de violación, por lo que resumiremos las mismas.

La alegación formulada por la demandante en sede constitucional sostiene que las normas demandadas infringen el artículo 99 de la Carta Fundamental, de manera directa por comisión, toda vez que según afirma, la norma constitucional reserva a la Universidad de Panamá la fiscalización de las universidades particulares, en tanto que según su criterio, invaden esa potestad propia de la Universidad, al imponer a todas las universidades particulares la obligación de incluir en sus carreras la enseñanza de la Historia de Panamá, toda vez que la norma constitucional deposita la función fiscalizadora en la Universidad de Panamá, y no en la Asamblea Nacional (Cfr. fojas 4 a 13 del expediente judicial).

En cuanto a la presunta infracción del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, sostiene que la misma ocurre de manera directa por omisión, toda vez que la misma conduce a que se aplique a todas las universidades oficiales y particulares, comprendida en estas, la Universidad de Panamá, en el sentido que resulta obligada a incorporar a sus carreras la enseñanza de la Historia de Panamá, lo que vulnera su derecho de autorregulación y al auto gobierno que le confiere el artículo constitucional en referencia, puesto que considera que la norma constitucional le confiere la facultad de organizar sus estudios en la forma que establezcan sus correspondientes órganos de gobierno (Cfr. foja 4 a 13 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para emitir nuestro concepto dentro del negocio constitucional sub-iudice (bajo estudio), debemos recurrir al artículo 2566 del Código Judicial, que

consagra el llamado principio de universalidad constitucional o de interpretación integral el cual permite que en asuntos constitucionales, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, pueda examinar la norma acusada confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinente:

“Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.”

A. Reflexiones sobre la normativa constitucional y convencional relativa a la Educación en la República de Panamá.

La educación es un derecho fundamental del ser humano, reconocido en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el cual establece que toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada. De igual forma, se establece que el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Como quiera que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es meramente declarativa, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 16 de diciembre de 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 13 de 27 de octubre de 1976, el cual establece en el artículo 13 que los Estados Partes en dicho Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación, conviniendo en que la misma debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. De igual forma, se

conviene en que **la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones** y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

En adición, la legislación vigente en la República de Panamá, adoptó como parte del sistema convencional interamericano, el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el "Protocolo de San Salvador", el cual fue ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, el cual consagra el **derecho a la educación orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad** y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, **las libertades fundamentales, la justicia y la paz**; la cual debe **capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia** y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. En tal sentido, señala la norma:

“Artículo 13. Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes."

De igual forma, la normativa constitucional vigente en la República de Panamá, establece en los artículos 91, 92 y 93 de la Carta Fundamental:

"Artículo 91. Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. **El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional** y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, **al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.**

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.”

“Artículo 92. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.”

“Artículo 93. Se reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria.” (Lo resaltado es propio).

Es necesario destacar los siguientes elementos tomados por el Constituyente panameño, y que se refleja en las normativas antes citadas, los cuales son **aplicables en todos los niveles del sistema educativo nacional:**

1. El derecho universal a la educación y la responsabilidad de educarse;
2. **La educación nacional es un servicio público;**
3. **El Estado organiza y dirige el servicio educativo;**
4. La garantía del Derecho de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos;
5. El fomento de la educación en la ciencia, sus métodos, fomento de su crecimiento y difusión y la aplicación de sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, **al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política;**
6. **La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social;**
7. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo; y,

8. **Se reconoce que es finalidad de la educación panameña el fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria.**

Para desarrollar y hacer efectivos los derechos constitucionales y convencionales antes señalados, se ha estructurado el sistema educativo panameño de tal manera, que encontramos que el subsistema formal-regular de educación, está estructurado en tres niveles:

- 1) Primer Nivel de Enseñanza o Educación Básica general, el cual es de carácter universal, gratuito y obligatorio con duración de once años, el cual incluye:
 - a. Educación Prescolar, para niños de cuatro (4) a cinco (5) años de edad, con duración de dos (2) años, el cual tiene por objeto estimular en el educando el crecimiento y el desarrollo óptimo de las capacidades físicas, emocionales y mentales, garantizando vivencias pedagógicas y psicológicas dentro de un ambiente escolar físico y social acorde con la edad, que permita la práctica de buenos hábitos de conducta, así como la adquisición de destrezas y habilidades básicas para aprendizajes posteriores;
 - b. Educación Primaria con duración de seis (6) años, el cual favorece y dirige el desarrollo integral del educando, el cual continua orientando la formación de la personalidad del individuo, acrecentando sus experiencias sociales, espirituales, emocionales e intelectuales dentro del ambiente que lo rodea y deberá capacitarlo, en la medida de su madurez, para desempeñarse posteriormente en la vida y proseguir estudios con creatividad y capacidad reflexiva; y,
 - c. Educación Premedia (antiguamente denominada como "Primer Ciclo"), con duración de tres (3) años, en la cual se continua y profundiza la formación integral del educando, con un amplio

período de exploración y orientación vocacional de sus intereses y capacidades, dentro de una educación de carácter universal, general y cultural.

2) Segundo Nivel de Enseñanza o Educación Media (antes denominado "Segundo Ciclo" o "Bachillerato), con duración de tres (3) años, en el cual continúa la formación cultural del estudiante y ofreciéndole una sólida formación en opciones específicas, a efectos de prepararlo para el trabajo productivo, que le facilite su ingreso al campo laboral, y proseguir estudios superiores de acuerdo con sus capacidades e intereses y las necesidades socioeconómicas del país.

3) Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior, el cual tiene por objeto la formación profesional especializada, la investigación, difusión y profundización de la cultura nacional y universal, para que sus egresados puedan responder a las necesidades del desarrollo integral de la Nación.

Este nivel incluye:

- a. Postmedia
- b. No Universitaria
- c. Universitaria

De acuerdo a lo establecido en la normativa, la Educación es una parte fundamental de los Derechos Humanos, al punto que los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) que conforma el Sistema Americano de Derechos Humanos, de la cual la República de Panamá es parte integrante, reafirmaron su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales de éste; reconociendo así mismo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana,

razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos. En tal sentido, los mismos consideraron la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

En desarrollo de estos principios, se observa que los Estados partes en el Protocolo de San Salvador, convinieron en acordar que la educación deberá orientarse **hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz;** convinieron además, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

En desarrollo de la normativa constitucional y convencional, podemos constatar que el artículo 3 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, establece que **la educación panameña, en todos sus niveles,** se fundamenta en principios universales, humanísticos, cívicos, éticos, morales democráticos, científicos, tecnológicos, en la idiosincrasia de nuestras comunidades y en la cultura nacional. De igual forma, estatuye que estos principios se orientan en la justicia social, que servirá de afirmación y fortalecimiento de la nacionalidad panameña. Más adelante, en el artículo 9 de la

referida normativa, sostiene que la *“...La educación al servicio del ser humano se fundamenta en principios cívicos, éticos y morales; se afirma en la justicia y libertad, con igualdad de oportunidades que conduzcan al educando al logro de un máximo desarrollo espiritual y social, y con base en el principio de continuidad histórica, a fin de que contribuya al fortalecimiento de nuestra cultura”*.

De acuerdo a los artículos 91, 92 y 93 del Texto Constitucional, antes citadas, y desarrollados plenamente en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, encontramos que entre los fines de la educación panameña, tenemos los siguientes, entre otros:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana.

2. Coadyuvar en el fortalecimiento de la conciencia nacional, la soberanía, el conocimiento y valoración de la historia patria, el fortalecimiento de la nación panameña, y la independencia nacional y la autodeterminación de los pueblos.

3. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de vida y de gobierno.

4. Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos.

5. Impulsar, fortalecer y conservar el folclore y las expresiones artísticas de toda la población, de los grupos étnicos del país y de la cultura regional y universal.

6. Fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad.

7. Contribuir a la formación, capacitación y perfeccionamiento de la persona como recurso humano, con la perspectiva de educación permanente, para que

participe eficazmente en el desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación, y reconozca y analice críticamente los cambios y tendencias del mundo actual.

8. Garantizar el desarrollo de una conciencia social a favor de la paz, la tolerancia y la concertación como medios de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.

9. Reafirmar los valores éticos, morales y religiosos en el marco del respeto y la tolerancia ente los seres humanos.

10. Consolidar la formación cívica para el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos, fundamentada en el conocimiento de la historia, los problemas de la Patria y los más elevados valores nacionales y mundiales.

B. La importancia del estudio de la Historia de Panamá en la educación panameña.

Como se desprenden de las normas constitucionales citadas en párrafos precedentes, en concordancia a los textos propios de la Ley Orgánica de Educación, podemos observar que ha sido una prioridad fundamental, tanto para el constituyente, como para el legislador patrio, la promoción de un sentimiento de pertenencia a la Nación panameña, la cual como decreta el artículo 1 de la Constitución, está organizada en un Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá.

Tanto el constituyente como el legislador panameño, parten de la idea que es a través del sistema educativo, que quienes conforman el elemento social de "Nación panameña", encuentran cohesión en su pensamiento y desarrollo a través de fortalecer del estudio de las ciencias sociales como la Historia, la Geografía y la educación Cívica, basadas en las realidades y experiencias que datan de la época pre-hispánica a la fecha, las que conforman el ser y quehacer del hombre panameño del siglo XXI. En este contexto, se entiende que el fortalecimiento de aptitudes y competencias adecuadas, implica que se vigore

positivamente el desarrollo del sentimiento de “panameñidad”, el cual lejos de chovinismo malsano, construya al desarrollo de un Estado orgulloso de sus raíces, contribuyente de la construcción de un sistema internacional, tanto continental como mundial.

En tal sentido, el estudio de la Historia de Panamá permite salvaguardar y recrear la memoria histórica de un pueblo, dentro de sus realidades coyunturales, que por más de quinientos años, han coexistido en el punto central del continente americano, permitiendo como parte de una herramienta integral, poder tener elementos de juicios, que lejos de estar concatenada al pasado, permite a través de la experiencia de las realidades nacionales, se desarrolle y resuelvan las problemáticas actuales y futuras en las que se verá inmersa la Nación panameña, con una identidad propia.

En un artículo periodístico, titulado “La importancia de enseñar la historia de Panamá”, publicado por Jorge Kam Ríos en el diario La Prensa en su edición del 1 de diciembre de 2001, se manifestó lo siguiente:

“...
¿Por qué es importante la enseñanza de la historia de Panamá? Cuando nos planteamos esta interrogante, pensamos que su importancia estriba en que logramos transmitir valores. Valores como: Responsabilidad para con las futuras generaciones. Respeto, por los que nos antecedieron y por lo que hemos heredado de ellos. Solidaridad, con los pueblos que coexisten con nosotros en el territorio del Istmo de Panamá y que comparten una historia en paralelo, que nos vendría bien conocer. Tolerancia, por los otros componentes de la cultura nacional que aprenden de nosotros los detalles de nuestro pasado.

Pero lo más importante de la enseñanza de la historia de Panamá, es que permite exaltar, promover y fortalecer los valores de la identidad nacional. Allí estriba la gran importancia: en el qué, en el cómo y en el porqué somos panameños y no rusos ni norteamericanos, por decir algo.

¿Qué por qué es importante? Porque me permite saber mi destino dentro del Istmo de Panamá; porque sin rumbo no hay construcción de futuro y porque me permite saber quién soy dentro del contexto

de los pueblos del continente y del mundo. ¿Qué contenidos debemos contemplar? ¿Qué metodologías debemos utilizar? ...”

Unido al tema de la importancia del estudio de la Historia de Panamá, no es menos cierto, que el desarrollo de la Nación de debió fundamentalmente a la posición geográfica única, siendo esta, quizás la mayor riqueza del país, permitiendo no sólo la construcción del Canal Interoceánico, sino también el desarrollo del sector terciario de la economía, a través de la creación de un sólido sistema financiero, logístico y turístico en el centro del continente americano.

En tal sentido, es importante el estudio actualizado y sistemático de estas ciencias dentro del contexto de la totalidad del sistema educativo panameño.

C. Consideraciones sobre la autonomía universitaria en la Constitución Política vigente.

En el presente debate constitucional, debemos resaltar como un hecho cierto, el desarrollo histórico y jurídico del tema de la autonomía universitaria, que tiene su fundamento con la creación de las instituciones de educación superior en la Europa medieval, con el establecimiento de las antiguas universidades como la de Bolonia en 1088, París en 1150, Oxford en el siglo XI, Salamanca en 1218, y Cambridge en 1209. Así las cosas, en el continente americano, las primeras universidades surgen durante el período de la colonia. No obstante, no es hasta 1919, con la Reforma Universitaria que se había iniciado en Córdoba, Argentina, que se toma conciencia del valor de esta institución, surgida como respuesta a la intervención de los gobiernos militares en los centros de estudios superiores.

En Panamá, durante la administración constitucional del Presidente Harmodio Arias Madrid, se fundó la Universidad Nacional de Panamá, mediante Decreto 29 de 29 de mayo de 1935, bajo la dependencia directa de la entonces Secretaría de Instrucción Pública, siendo inaugurada formalmente el 7 de octubre de ese mismo año, bajo la gestión del Doctor Octavio Méndez Pereira.

Ni la Constitución de la República de Panamá de 1904 ni la de 1941, regularon el tema de la educación superior, mucho menos, la autonomía universitaria. En tal sentido, mediante el Decreto 720 de 17 de noviembre de 1943, se le concedió a la Universidad una autonomía transitoria, otorgándole a la misma la responsabilidad de regular la libertad de cátedra, la participación estudiantil en los organismos de gobierno universitario y la descentralización administrativa.

La Constitución Política de 1946, por primera vez reguló la autonomía universitaria en los artículos 86, 87 y 88, en los siguientes términos:

“Artículo 86. 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, designar y separar su personal en la forma que determina la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales y la difusión de la cultura popular.”

“Artículo 87. 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 se habla en el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.”

“Artículo 88. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.”

La normativa constitucional antes señalada, fue desarrollada en su momento mediante la Ley 48 de 24 de septiembre de 1946, relativa a la autonomía universitaria.

Partimos del concepto de autonomía universitaria que nos brinda el Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, p.229) como:

“autonomía universitaria. *Adm.* Capacidad distintiva de las universidades calificadas como derecho fundamental por STC 26/1987, de 27 de febrero, fundamentada en el principio de libertad

académica que se manifiesta en la libertad de cátedra, de investigación y de estudio. El contenido de la autonomía universitaria se establece en la LOU y comprende distintas facultades, como la elaboración de los estatutos de la Universidad, la elección de los órganos de gobierno y representación, la elaboración y aprobación de planes de estudios.”

La doctora y catedrática universitaria Aura Emérita Guerra de Villalaz, en un ensayo titulado “Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria”, publicada en la obra Estudios de Derecho Constitucional Panameño, afirma lo siguiente, en referencia al concepto de autonomía universitaria:

“Participamos con Laguardia, Turner, Allende, López Cámara, entre otros, quienes sostienen que la autonomía universitaria es el producto de un proceso de interrelación de la institución educativa con el Estado y las realidades concretas que se producen dentro de la sociedad en que se encuentra y por tal motivo, **la autonomía universitaria es más que una autarquía económica, más que una descentralización de servicios, más que un gobierno propio; pero en ese orden de ideas tampoco es un pequeño estado dentro de otro, ni un ente autónomo corriente y menos aún, un santuario inaccesible a los componentes del conglomerado social.**

La autonomía universitaria representa la suma de varios derechos y facultades que van a permitirle su pleno desarrollo en beneficio de la sociedad. Dicho de otra manera:

‘La autonomía debe concebirse como un medio y no como un fin en sí misma; no es un valor absoluto y, en cambio es y debe ser una herramienta funcional apta para el mejor servicio que la Universidad debe prestar, desarrollando a plenitud el sentido crítico y la creatividad como camino para el logro de la liberación.’ (Guerra de Villalaz, Aura Emérita, “Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria”, publicada en la obra Estudios de Derecho Constitucional Panameño, compilado por Fábrega, Jorge, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, p.583.)

En diversas oportunidades la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ha tenido la oportunidad de analizar las diversas connotaciones que emergen de la autonomía universitaria. En la Sentencia del 19 de noviembre de 1993, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, dictaminó lo siguiente:

“... no cabe la menor duda que la Universidad de Panamá está entre las dos únicas instituciones del Estado que goza de autonomía a nivel de la Constitución Política de la República, porque así lo dispuso el poder constituyente.

En el caso de la Universidad de Panamá, por ser el que interesa, tiénese, entonces, que la autonomía universitaria vista dentro del ámbito del ordenamiento constitucional constituye un derecho social fundamental, el cual, precisamente, aparece consagrado en las normativas del Capítulo 5. "EDUCACIÓN", del Título III de los "DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES", de la Carta Política.

De allí que la propia Constitución a la par que concede autonomía a la Universidad, igualmente le reconozca personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, para que dicha autonomía sea realmente efectiva.

De lo cual resulta, en consecuencia, que a tenor de lo estatuido por el artículo 17 de la Carta Política, ninguna autoridad de la República debe intervenir en el normal desarrollo de la Universidad de Panamá, no sólo en cuanto al aspecto de su organización interna sino también en lo respecta a su patrimonio y el derecho de administrarlo, siempre que los actos que expidan los Órganos de Gobierno que la conformase, se enmarquen dentro de la Constitución y la ley...”

De igual forma, en la Sentencia de 29 de febrero de 2008, ese Alto Tribunal constitucional, manifestó:

“Planteada las anteriores premisas, no cabe la menor duda que la Universidad de Panamá está entre las instituciones del Estado que gozan de autonomía en el ámbito de la Constitución Política de la República, porque así lo dispuso el poder constituyente. Justamente, en el caso de la Universidad de Panamá, por ser la institución que nos interesa, su autonomía desde la perspectiva del ámbito del ordenamiento constitucional constituye un derecho social fundamental, el cual, precisamente, aparece consagrado en las normativas del Capítulo 5.

'Educación', del Título III de los 'Derechos y Deberes Individuales y Sociales', de la Constitución Nacional; igualmente, la propia Constitución, le reconoce a la Universidad de Panamá personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, para que dicha autonomía sea realmente efectiva.

Empero, esta máxima Corporación de Justicia no coincide con lo afirmado por el proponente constitucional, puesto que, si bien la autonomía universitaria está debidamente reconocida como manifestamos en líneas anteriores, este derecho constitucional no se ve infringido por la elaboración del extracto de la norma acusada, que lleva a cabo el Órgano Legislativo en función de la facultad dada por la Constitución (artículo 159)..."

Actualmente la autonomía universitaria está establecida en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política de la República de Panamá, 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 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."

Las normas constitucionales antes señaladas, están reguladas por el legislador, en el artículo 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, la cual regula el tema en los siguientes términos:

"Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus

predios, su autorregulación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.”

Es necesario destacar, que para el funcionamiento del Estado panameño, se han estructurado las llamadas instituciones descentralizadas, que son instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución Política. En este último caso, el constituyente panameño previó que las Universidades Oficiales del Estado panameño y la Autoridad del Canal de Panamá, gozaran de la autonomía, mientras que el resto de las entidades públicas que ostentan el carácter de “autónomo”, son definidas por el legislador al dictar la legislación orgánica de cada una de ellas.

D. La función legislativa de la Asamblea Nacional

De acuerdo a la definición conceptual que nos ofrece el Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, p.856), tenemos que función jurídica es considerada:

“función legislativa. Parl. Función que constituye la más clásica de las competencias del Parlamento, que, como poder legislativo, tiene la atribución de la aprobación de las leyes formales o leyes parlamentarias, pues, en tanto **las Cámaras representan a la ciudadanía y son expresión de la voluntad general de esta, son, por ello, órgano legitimado para aprobar las leyes, como máxima expresión normativa, solo situada por debajo de la Constitución como ley fundamental o norma jurídica superior del ordenamiento.** A este fin, los reglamentos parlamentarios contemplan los procedimientos legislativos que constituyen una instancia de legitimación de las normas y una garantía de legitimación de las leyes.”

La función legislativa, está definida en el artículo 159 del Texto Constitucional, cuando la misma expresa:

“Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...”

Sobre este particular, ha sostenido la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 25 de enero de 2011, lo siguiente: “

Por otra parte, esta norma plantea dos modalidades en el ejercicio de la función legislativa. La primera de ellas, es de carácter genérico, por cuanto que instituye la función legislativa referente a la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, declarados en la Constitución Política.

La segunda modalidad de la función legislativa, de carácter especial, es la que desarrollan los numerales 1 a 17 del artículo constitucional citado cuando establecen en concreto ‘casos especiales’ del ejercicio de la función legislativa.

De lo anterior es claro que, los supuestos contenidos en los numerales del artículo 159 (antes artículo 153) de la Constitución Política determinan la competencia privativa de la Asamblea Nacional en temas especiales, pero ello no entra en conflicto con la función legislativa genérica que la misma norma autoriza y de la cual deriva la atribución de la Asamblea para expedir leyes, aún cuando esta función no esté expresamente contemplada dentro de los numerales comentados.

En otras palabras, la normativa en referencia faculta a la Asamblea para emitir todas las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, pero además, de manera especial autoriza a realizar las funciones que se identifican de los ordinales 1 a 17, con énfasis en determinados temas que por su especialidad son de su competencia privativa.

...”

Las funciones propias del Estado están desarrolladas a todo lo largo de la Constitución Política, por lo cual, el Órgano Legislativo, constituido por la corporación denominada Asamblea Nacional, expide las leyes necesarias para el

desarrollo de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado consignados en la Carta Fundamental.

Para la fijación de las políticas públicas correspondientes, compete a la Asamblea Nacional, en **ejercicio de su función legislativa, expedir las leyes necesarias, especialmente en aquellos temas que implican el desarrollo del texto constitucional, como en el caso que nos ocupa, desarrollar lo concerniente al servicio público de la Educación, que le atañe brindar al Estado panameño.**

E. Confrontación de las normas acusadas con la Constitución Política de la República de Panamá.

En términos generales, el activador constitucional sostiene su pretensión, en que con la expedición de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, "Sobre la enseñanza de la Historia de Panamá, la Geografía de Panamá y la Cívica", se ha violentado la autonomía universitaria, en las normas que se han estimado de infractoras del orden constitucional.

Al respecto, los constituyentes de 1946 y 1972 plasmaron en la Carta Fundamental el concepto de "Autonomía Universitaria" (artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de 1946 y 103, 104 y 105 de la Constitución de 1972, vigente a la fecha) no persiguieron otra finalidad que asegurar a las universidades oficiales que gocen de la personería jurídica necesaria para que pudiese nombrar su personal docente y administrativo, dictar su reglamento (Estatuto), sus planes y programas de estudio, contar con su propio patrimonio (incluidos los fondos que el Órgano Ejecutivo las dota para su funcionamiento y desarrollo), la inviolabilidad del recinto universitario y la libertad de cátedra de sus profesores.

En el caso que nos ocupa, el constituyente incluyó en el artículo 103 de la Constitución, como función de la educación superior, el estudio de los problemas nacionales y la difusión de la cultura popular, consideramos que la misma, **no excluye la finalidad señalada, al concebir en el artículo 91 que la educación**

nacional es un servicio público dirigido por el Estado, sin excluir a ningún nivel del sistema educativo, siendo el Estado a quien le corresponde organizarlo y dirigirlo.

De igual forma, es necesario destacar que el artículo 91 al que hacemos referencia, establece que la educación, sin distinguir el nivel que se trate, se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

El artículo 93 de la Constitución, que hemos citado con anterioridad, reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria, sin distinguir el nivel de la educación que debe realizar, por lo que es entendible que se refiere a todo el ciclo educativo nacional.

En tal sentido, reiteramos que ha sido voluntad del constituyente panameño que la educación nacional que se imparte en la República de Panamá en todos sus niveles, esté orientada a la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política, igual que la misma debe fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria; además, que la educación a nivel superior tienen entre sus actividades, el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional; tenemos entonces que el legislador a través de la expedición de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, "Sobre la enseñanza de la Historia de Panamá, la Geografía de Panamá y la Cívica", no hizo otra cosa que conformar y desarrollar la voluntad del constituyente en lo referente a toda la educación nacional, toda vez que la normativa dictada es aplicable en los tres niveles de educación en la República de Panamá, por lo que consideramos que la

legislación hoy demandada en sede constitucional, no vulnera la normativa constitucional señalada, sino que por el contrario, confirma la voluntad del constituyente en el sentido de la necesidad que todas las personas a quienes se dirige la educación en este país, estén conscientes de los elementos que conforman científicamente la nacionalidad panameña.

En tal sentido, 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; no obstante, los mismos deben tener como marco, lo preceptuado en el artículo 91 de la Constitución.

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.**

Seguidamente, estimamos pertinente citar el contenido del artículo 99 de la Constitución Política de la República, que 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." (Énfasis suplido).

Para los efectos del análisis que debemos realizar, hemos de 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, 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 3° 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 5°, segundo párrafo). Lo antes indicado, es concordante con lo dispuesto en el artículo 7° 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 3° del Decreto Ley 16 de 1963." (Énfasis suplido).

Para la comprensión del contexto de la sentencia antes transcrita, es importante señalar que el Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963, fue derogado por la Ley 30 de 20 de julio de 2006, que a su vez, fue derogada por la Ley 52 de 26 de junio de 2015.

En este aspecto, tanto la normativa constitucional y la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ha sido constante en salvaguardar la facultad de la Universidad de Panamá en **fiscalizar a las universidades particulares**, al tenor del artículo 99 del Estatuto Fundamental; y para **organizar sus estudios**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta Magna, teniendo siempre como mira, que **el artículo 91 de la Constitución Política de la República le otorga al Estado la potestad para que organice y dirija el servicio público de la educación nacional.**

La Constitución garantiza el derecho de la iniciativa particular en crear centros docentes, en cualquier nivel de la educación nacional, los cuales estarán sujetos a la Ley. En tal sentido, señalan los artículos 94 del Estatuto Constitucional lo siguiente:

“Artículo 94. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.”

Consideramos que al establecer el constituyente que toda la educación panameña, en sus diversos niveles y modalidades, tiene como finalidad fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria, no existe contradicción, ni conflicto entre la norma constitucional y las normas legales demandadas, que los centros de enseñanza superior, sean oficiales o particulares, hagan efectiva la norma constitucional, siendo obligación de las universidades oficiales, fiscalizar que la misma se haga efectiva en las competencias correspondientes.

Al respecto, lo anterior no debe entenderse como una limitación a la autonomía universitaria, puesto que ella en sus planes de estudio determina la forma, los contenidos, la carga horaria y la metodología correspondiente de cómo ha de impartirse las mismas.

A pesar que la Procuraduría de la Administración considera en términos generales, que Ley 42 de 5 de agosto de 2002 se ajusta a la Constitución Política, por las razones antes señaladas, debemos señalar que sí encontramos un conflicto con el artículo 5-A de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, tal como fue adicionado por la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, al establecer lo siguiente:

“Artículo 5-A. La asignatura Historia de Panamá deberá ser impartida en las universidades oficiales y particulares durante dos semestres o cuatrimestres, con una carga horaria de tres horas semanales.”

Señalamos lo anterior, en razón que la norma indicada ciertamente vulnera la autonomía universitaria, en razón que afecta la autonomía académica, en la medida que le señala una carga horaria, situación que no le permite a las universidades oficiales planificar toda su actividad académica de investigación, difusión y extensión cultural, en razón que debe ser ella, en cumplimiento de la obligación discernida por el constituyente, quien debe organizar la carga horaria de la asignatura correspondiente, por lo que a nuestro juicio, esta norma sí vulnera el artículo 103 de la Constitución Política, al coartar el derecho de las mismas en la organización de sus estudios.


IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Finalmente, en razón de las anteriores consideración y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la presente acción de inconstitucionalidad aludida, solicitamos a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, que en el ejercicio de su facultad de proteger la guarda e integridad de la Constitución, declare que **ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 5-A de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, tal como fue adicionado por la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, toda vez que la misma infringe el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá; y declare que **NO SON INCONSTITUCIONALES** la frase *“...y Superior, tanto oficial como particular...”* del artículo 1; la frase *“...en todos los niveles del sistema*

educativo..." contenida en el artículo 2; y los artículos 5, 6, 7 y 9 todos de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002, toda vez que las mismas no infringen los artículos 99, 103 y ningún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 17-18-I