

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 091

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de febrero de 2013

**Advertencia de  
ilegalidad**

El licenciado José Pío Castillero, quien actúa en representación de la **Universidad del Istmo, S.A.**, advierte la ilegalidad del **párrafo segundo del artículo 90 y el numeral 3 del artículo 146 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010.**

**Concepto de la  
Procuraduría de la  
Administración**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo  
Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración en relación con la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior.

**I. La pretensión.**

La advertencia de ilegalidad propuesta por el licenciado José Pío Castillero, en representación de la Universidad del Istmo, S.A., tiene como finalidad que esa Sala se pronuncie sobre la legalidad del párrafo segundo del artículo 90 y del numeral 3 del artículo 146 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010 "por el cual se reglamenta la Ley 30 de 20 de julio de 2006, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y se dictan otras

disposiciones" que van a ser aplicados dentro del procedimiento administrativo que se le sigue a esta universidad en el Ministerio de Educación como consecuencia de la recomendación contenida en el informe ejecutivo elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá por la supuesta infracción de las disposiciones de dicha Ley.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la sociedad demandante señala que las normas reglamentarias que advierte como ilegales contrarían las siguientes disposiciones de la Ley 30 de 2006:

**A.** El numeral 6 del artículo 32 que se refiere al requisito que deben cumplir las universidades particulares, en el sentido de presentar los perfiles de formación de sus docentes y autoridades académicas al solicitar ante el Ministerio de Educación la autorización para su funcionamiento; y

**B.** El artículo 36, el cual establece que en los casos de incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, el Ministerio de Educación, fundamentado en los informes realizados por la Comisión Técnica de Fiscalización y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), aplicará las sanciones de acuerdo con las disposiciones reglamentarias, que van desde la suspensión temporal hasta la cancelación de la autorización de funcionamiento de la universidad de que se trate (Cfr. fojas 3 a 6 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme se ha indicado previamente, la presente advertencia tiene por objeto que ese Tribunal se pronuncie sobre la legalidad del párrafo segundo del artículo 90 y del numeral 3 del artículo 146 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010, modificado por el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 176 de 30 de marzo de 2011, ya que, a su juicio, estas normas reglamentarias resultan contrarias a los artículos 32 (numeral 6) y 36 de la Ley 30 de 2006.

El apoderado judicial de la advirtiente sostiene que el numeral 6 del artículo 32 de la Ley 30 de 2006 únicamente exige a las universidades particulares la presentación de los perfiles de formación de sus docentes cuando solicitan al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, que se autorice su funcionamiento; sin embargo, el párrafo segundo del artículo 90 del Decreto Ejecutivo 511 de 2010, desborda el mandato legal y, por ello, deviene en ilegal, ya que exige a estos centros de estudios que cada semestre o cuatrimestre presenten la planta docente, a pesar de que la Ley no lo autoriza (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, ya que considera que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, está plenamente facultado para exigir a las universidades privadas la presentación de los perfiles de formación de sus docentes, tanto al inicio de operaciones como durante el desarrollo de su actividad docente, ya sea semestral o cuatrimestralmente.

Esta opinión encuentra sustento en el artículo 4 de la Ley 30 de 2006 que, entre otras cosas, crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, que tiene entre sus principios rectores el mejoramiento continuo de la calidad académica.

De acuerdo a lo indicado en el artículo 5 de la mencionada Ley, dicho organismo tiene entre sus objetivos fundamentales, promover el mejoramiento continuo del desempeño y la calidad de las instituciones universitarias y de sus programas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 8 de la Ley 30 de 2006 establece que la evaluación de los programas debe realizarse como un proceso permanente, transparente y participativo, con la intervención de todos los estamentos de la institución o del programa, tomando en cuenta el contexto social en el cual se desenvuelven.

En ese sentido, el artículo 27 de ese mismo cuerpo normativo crea la Comisión Técnica de Fiscalización como un organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, debe realizar la fiscalización del funcionamiento de las universidades particulares, con el propósito de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza.

Por ello, entendemos que lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 90 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010, advertido de ilegal, cuando señala que: “Las universidades particulares remitirán a la Comisión Técnica de

Fiscalización, en cada período académico, la planta docente correspondiente a dicho periodo", se encuentra plenamente justificado en la Ley.

De lo anterior se infiere, que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, no ha excedido los límites de la potestad reglamentaria al emitir la norma advertida, ya que su labor de garantizar la calidad de la educación que imparten las universidades particulares es de carácter permanente y tiene como finalidad salvaguardar la calidad de la educación superior, por lo que los cargos de ilegalidad que señala el apoderado judicial de la hoy advirtiente con respecto al segundo párrafo del artículo 90 del Decreto Ejecutivo de 511 de 5 de julio de 2010, carecen de sustento jurídico, por lo que solicitamos sean desestimados por la Sala.

Por otra parte, el apoderado judicial de la Universidad del Istmo, S.A., señala que el artículo 146 del Decreto Ejecutivo 511 de 2010 establece una serie de faltas que denomina leves, las cuales la ley no regula ni autoriza (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Como parte de su argumentación, igualmente indica que el artículo 146 del decreto reglamentario distingue las faltas leves y señala conductas a las que les da ese carácter, con su respectiva sanción, a pesar que en ningún artículo de la Ley 30 de 2006 se refiere a la necesidad de desarrollar el tema de las faltas y sanciones, de ahí que, según estima, la norma reglamentaria va más allá del texto legal, pues,

introduce materias puntuales que no aparecen en el mismo (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis del cargo de ilegalidad en estudio, estimamos pertinente señalar que las faltas suelen estar clasificadas en leves, graves y de máxima gravedad.

En concordancia con lo descrito en el párrafo precedente, las sanciones generalmente suelen tipificarse así: **a)** amonestación verbal, **b)** amonestación escrita, **c)** suspensión temporal y, para el caso que nos ocupa, **d)** cancelación de la autorización de funcionamiento. Éstas pueden aplicarse de manera progresiva y dependiendo de la gravedad de la falta, de acuerdo con lo que señala la Ley.

Conforme observa este Despacho, el artículo 36 de la Ley 30 de 2006 señala que el incumplimiento de los requisitos establecidos en ese cuerpo normativo dará lugar a que el Ministerio de Educación, con fundamento en los informes de la Comisión Técnica de Fiscalización y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, aplique sanciones de acuerdo con las disposiciones reglamentarias.

Lo anterior supone que, en principio, el Ministerio de Educación estaría plenamente facultado para sancionar aquellas conductas infractoras de la Ley, recurriendo para tal propósito a las disposiciones que contiene el Decreto Ejecutivo 511 de 2010, las que incluyen aquellas previstas en el artículo 146, acusado de ilegal.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría observa que el artículo 36 de la Ley 30 de 2006 **no contempla la amonestación verbal ni la escrita**, pues considera que **las**

**únicas sanciones aplicables son la suspensión temporal y la cancelación de la autorización de funcionamiento.**

Concretamente la norma indica lo siguiente:

**“Artículo 36.** El incumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley dará lugar a que el Ministerio de Educación con base a los informes de la Comisión Técnica de Fiscalización, y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá apliquen sanciones, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias, que van desde la suspensión temporal hasta la cancelación de funcionamiento.

...” (Lo subrayado es nuestro).

Lo descrito en la disposición citada supone que el reglamento no podía establecer sanciones adicionales o distintas de aquéllas mencionadas en la Ley.

A pesar de ello, el artículo 146 del Decreto Ejecutivo 511 de 2010 dispone que el incumplimiento en la entrega de la planta docente en un periodo académico determinado debe ser considerado como una falta leve, y que ello dará lugar a que se le aplique una amonestación escrita al centro universitario infractor, de acuerdo con el artículo 150 de ese mismo cuerpo normativo, lo que refleja que el reglamento ha excedido los límites de la potestad reglamentaria.

De lo expuesto, se infiere que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá no estaba facultado para recomendar al Ministerio de Educación, conforme aparece recogido en el Informe Ejecutivo de fecha 1 de marzo de 2012, la aplicación de la sanción consistente en una amonestación escrita, puesto que ésta no se encuentra incluida dentro del rango establecido por el artículo 36 de

la Ley 30 de 2006 (Cfr. fojas 35 a 37 del expediente judicial).

En el marco de los hechos y los fundamentos de Derecho cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el segundo párrafo del artículo 90 del Decreto Ejecutivo 511 de 2010; y que SÍ ES ILEGAL el numeral 3 del artículo 146 de mismo cuerpo reglamentario.

#### **IV. Pruebas:**

**A.** Se objeta la prueba denominada "copia cotejada ante Notario Público" que aporta la recurrente, ya que la misma resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, cuando indica que los documentos se aportarán al proceso en originales o copias que deberán ser autenticadas por el servidor público encargado de la custodia del original; y, en este caso, se evidencia que la copia aportada no fue autenticada por el funcionario indicado en la norma.

En adición, la recurrente está obligada a acreditar su existencia legal por medio de la presentación de la certificación a la que alude el artículo 637 del Código Judicial, misma que debe ser expedida por el Registro Público por lo menos dentro del plazo de un año inmediatamente anterior a su presentación.

**B.** Se aduce como prueba de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este proceso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** Se acepta parcialmente el derecho invocado en la advertencia de ilegalidad, según se ha explicado en párrafos precedentes.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 474-12