

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1079

Panamá, 10 de julio de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Expediente 764112025.

El Licenciado **Luis Enrique Aparicio**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, emitido por conducto del **Ministerio de Educación**.

**Honorable 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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves Antecedentes.

De acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, el **Ministerio de Educación** emitió el Resuelto N° 723-AL del 21 de marzo de 2022, mediante el cual se aprobó el Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial Digital N° 29507-A del 31 de marzo de 2022 (Cfr. foja 11 a 30 del expediente judicial).

En ese sentido, el referido Resuelto N° 723-AL del 21 de marzo de 2022, manifiesta que la Ley 52 de 26 de junio de 2015, crea el Sistema Nacional de

Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, como un organismo con autonomía académica, personería jurídica y patrimonio propio, sujeto a la orientación y política general del Órgano Ejecutivo, adscrito al **Ministerio de Educación**; agregando que a través del Decreto Ejecutivo 1295 de 9 de julio de 2021, se modifican y adicionan artículos y numerales al Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, y que el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 1295 de 9 de julio de 2021, ordena en su artículo 20 la elaboración de un Texto Único del Decreto Ejecutivo 539, el cual contendrá las disposiciones de ambos Decretos Ejecutivos con numeración corrida (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

El acto administrativo objeto de reparo, lo constituyen los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, emitido por conducto del **Ministerio de Educación**, los cuales, disponen lo siguiente:

“Artículo 20. Pago por los servicios de evaluación y acreditación.

Las universidades oficiales y particulares pagarán un monto establecido para cubrir los servicios de evaluación y acreditación institucional, carreras o programas. Para los servicios de evaluación y acreditación, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), aprobará y proporcionará a las universidades, tanto oficiales como particulares, un manual de procedimientos con las tarifas y costos de los servicios.”

“Artículo 93. Requisitos.

El personal docente de las universidades particulares deberá tener como mínimo el título universitario de licenciatura o su equivalente, para dictar clases en el nivel de pregrado y grado, salvo lo

expresado en el artículo 92 de este Decreto, respectivamente el artículo 94 de este Resuelto.

Los docentes de programas de postgrado deben tener, como mínimo, el título o grado del nivel al que corresponde el programa que imparte.

Para el cumplimiento de este artículo, las autoridades académicas de universidades solicitarán al personal docente los siguientes documentos:

1. Copia de diplomas universitarios.
2. Copia de créditos universitarios.
3. Copia de la cédula de identidad personal o pasaporte.
4. Hoja de Vida.
5. Constancia de haber cursado estudios de postgrado en docencia superior no menor de 40 horas.
6. Evidenciar que se ha actualizado en el área de su especialidad en los últimos cinco (5) años.
7. Cuando se trate de docentes de nacionalidad panameña, formados en el extranjero, deben presentar la documentación debidamente legalizada.
8. Constancia de ejecutorias.

A partir de la entrada en vigencia de la presente reglamentación las universidades del país desarrollaran iniciativas para elevar el nivel académico de su planta docente con el fin de ir avanzando en niveles de la calidad de su oferta, lo cual deberá reflejar un 5% cada año.”

“Artículo 94. Habilitación por experticia para docentes de ciertas carreras.

De acuerdo con la naturaleza de las carreras de pregrado y grado, se podrá prescindir del requisito del título de licenciatura para el personal docente, previo estudio de experticia y competencias reconocidas por una instancia nacional o internacional y expedida en sus respectivas áreas debidamente certificadas y autorizadas por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).

El personal docente contratado debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 91, con excepción del numeral 5 de este Decreto, respectivamente el artículo 93, numeral 5 de este Resuelto.”

“Artículo 95. Entrega de planta docente.

Las universidades particulares entregarán la planta docente que servirá a una carrera o programa de estudio

en un anexo según cuadro elaborado por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).

Las universidades particulares remitirán a la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, la planta docente previo al inicio del periodo académico correspondiente.”

“Artículo 96. De la asignación docente.

Un docente sólo podrá dictar hasta dos (2) asignaturas a un mismo grupo de estudiantes, por período académico, aunque tenga la especialidad correspondiente.

De igual forma, un docente solo podrá dictar hasta cinco (5) asignaturas al mismo grupo, en el área de su especialidad, a lo largo de la cohorte de la carrera.”

“Artículo 97. Responsabilidad de la comisión técnica de desarrollo académico (CTDA), para la evaluación de planes y programas.

La evaluación del diseño curricular de los planes y programas de estudios de las universidades particulares será responsabilidad de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA). Dicha evaluación la realizarán especialistas de las universidades oficiales, de conformidad con sus respectivos ámbitos de especialización y/o ubicación geográfica, quienes ejercerán esta responsabilidad como una función pública.

El diseño curricular será examinado por dos o tres evaluadores del área de especialidad designados por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), quienes se regirán por el principio de estricta legalidad y confidencialidad. Su actuación estará sujeta a parámetros y reglas técnicos curriculares establecidas en este Reglamento y en el formulario oficial de evaluación de programas de estudio. En caso que no se encuentren especialistas o que se requiera la idoneidad para el ejercicio de la profesión, se podrán consultar a especialistas externos afines.”

“Artículo 103. Solicitud para ofertar el mismo plan o programa en una o varias sedes adicionales.

Los diseños aурiculares serán evaluados específicamente para cada sede, lo cual deberá precisarse en la resolución respectiva. En caso de que una de universidad particular decida ofertar en una o varias sedes, el mismo plan o programa ya aprobado, la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA)

autorizará dicha solicitud basada en el análisis del diagnóstico de la carrera en el área geográfica, la infraestructura a utilizarse con sus respectivos equipamientos, servicios e información y la planta docente que servirá a ese plan o programa.”

“Artículo 106. Periodo de actualización de planes y programas.

Todos los planes y los programas de estudio aprobados por su órgano superior, serán actualizados, por lo menos cada seis años, con el propósito de adecuar sus contenidos al avance de la ciencia, la tecnología, los sistemas productivos y de servicios, los cambios sociales y laborales de la sociedad contemporánea, con lo que mantendrán la vigencia y pertinencia que los mismos requieren.

Las universidades particulares que no presenten sus solicitudes de actualización dentro de los tiempos requeridos perderán el derecho de actualización y para continuar ofertando los programas correspondientes deberán solicitar la evaluación como una carrera nueva.”

“Artículo 111. Promoción de oferta académica y matrícula de estudiantes.

Si la resolución de la carrera está vencida y ha entrado en proceso de actualización, las universidades particulares no podrán promover y realizar inscripciones o matriculas hasta que la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA) notifique a la universidad particular que la actualización ha sido aprobada, sin embargo, las universidades particulares podrán continuar promoviendo las ofertas con resoluciones vigentes.”

(Cfr. Gaceta Oficial Digital N° 29507-A del 31 de marzo de 2022)

En este contexto, el 15 de mayo de 2025, el Licenciado **Luis Enrique Aparicio**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, emitido por conducto del **Ministerio de Educación** (Cfr. fojas 1 a 10 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de veintiséis (26) de mayo de dos mil veinticinco (2025)**, la Sala Tercera admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad y envió copia de la misma por cinco (5) días al **Ministerio de Educación**, a fin que rinda el respectivo informe de conducta, y en ese sentido, la entidad acusada mediante la Nota N° DM-1005-2025 del 4 de junio de 2025, remitió el documento requerido por el Tribunal (Cfr. fojas 31 y 33-45 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

El demandante, sostiene que los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, han conculcado las siguientes normas jurídicas:

A. Al referirse específicamente a los artículos 93, 94, 95 y 96 del mencionado Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, indica que dichas normas han vulnerado **el artículo 36 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”, el cual dispone que toda solicitud para la creación de una universidad particular, deberá ser requerida al Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Educación** (Cfr. fojas 2-4 del expediente judicial).

B. Al reseñar los artículos 20 y 97 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, argumenta que los mismos han violentado el contenido de los **artículos 24 y 30 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015**, los cuales señalan que El Estado, a través del **Ministerio de Educación**, proveerá el financiamiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, a fin de llevar a cabo los procesos que garanticen sus mejoras; y que, El Estado, dotará a la Comisión

Técnica de Desarrollo Académico de los recursos necesarios para garantizar su funcionamiento (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

C. En cuanto al artículo 103 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, señala que éste ha violado los **numerales 1, 2, 9, 10 y 11 del artículo 31** de la **Ley 52 de 26 de junio de 2015**, los cuales indican las funciones que debe cumplir la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

D. Respecto al artículo 106 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, manifiesta que dicha norma ha transgredido **el numeral 2 del artículo 31** de la **Ley 52 de 26 de junio de 2015**, el cual señala las funciones que debe cumplir la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, siendo una de estas las de aprobar la creación de nuevas carreras solicitadas por las instituciones de educación superior universitaria, durante el periodo de funcionamiento provisional (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

E. Finalmente, al referirse al artículo 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, plantea que el mismo ha vulnerado **el artículo 33** de la **Ley 52 de 26 de junio de 2015**, el cual establece que las universidades tienen como misión generar, difundir y aplicar conocimientos por medio de la docencia, la investigación, la extensión y la gestión para formar profesionales idóneos, comprometidos con el desarrollo humano y sostenible del país (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

IV. Argumentos del demandante.

Al referirse a la vulneración del artículo 36 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, el recurrente manifiesta que los artículos 93, 94, 95 y 96 del mencionado Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, reglamentan lo concerniente al personal docente de las universidades particulares, los títulos

requeridos para dictar clases, entre otros aspectos, por lo que en ese sentido, indica que la Ley no trata estos temas (Cfr. fojas 2-4 del expediente judicial).

Continúa planteando la parte actora que se han transgredido los artículos 24 y 30 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, al expresar que el artículo 97 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, dispone que la evaluación de los planes y programas de estudios corresponderá a los especialistas de las universidades oficiales, quienes “ejercerán esta responsabilidad como una función pública”, por lo que sobre esa premisa, se denota la importancia singular para efectos de esa función realizada por los profesores de tiempo completo (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Quien demanda, desarrolla el concepto de violación de los numerales 1, 2, 9, 10 y 11 del artículo 31 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, manifestando que en cuanto a lo establecido en dichos numerales, no se faculta a la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CDTA) a aprobar, por separado, planes y programas de estudio para sedes específicas, en caso que la universidad tenga varias infraestructuras para desarrollar el proceso de enseñanza (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

En atención al concepto de violación del numeral 2 del artículo 31 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, argumenta el demandante que la mencionada norma es transgredida directamente por omisión, ya que ésta ordena la actualización de los planes y programas cada seis (6) años, agregando que las universidades particulares que no presenten dicha actualización dentro de los tiempos requeridos, perderán su derecho a actualizarlos y para continuar ofertando los programas, deberán solicitar la evaluación como una carrera nueva (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Como argumento final, manifiesta el recurrente que se ha conculcado el artículo 33 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, al señalar que mediante el artículo

111 del del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, se ha impedido a la universidad generar, difundir y aplicar conocimientos por medio de la docencia, la investigación, la extensión y la gestión a los estudiantes que acuden a las universidades particulares autorizadas por el Estado, cuando estas no entran al proceso de actualización de sus carreras (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de conocer los artículos impugnados, las disposiciones invocadas y los argumentos del activador jurisdiccional, este Despacho procederá a emitir su concepto de legalidad, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, esta Procuraduría estima necesario acentuar que la presente causa tiene como objetivo determinar la legalidad o ilegalidad de los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, emitido por conducto del **Ministerio de Educación**, y en ese sentido, dado que la normativa que contiene los artículos acusados consiste en un cuerpo jurídico reglamentario, consideramos pertinente realizar algunas anotaciones que refieren a la potestad reglamentaria que mantiene el Órgano Ejecutivo.

Dicho lo anterior, para abordar los argumentos del demandante, es preciso partir del contenido del numeral 14 artículo 184 de la Constitución Política, que le atribuye al Órgano Ejecutivo la facultad para reglamentar la Leyes que lo requieran, a fin de facilitar su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu.

Sobre esa premisa, el artículo 52 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, dispone claramente que el Órgano Ejecutivo reglamentará la Ley en un periodo de seis (6) meses, por lo que podemos apreciar que en efecto, el cuerpo legal mencionado fue reglamentado por

el **Ministerio de Educación**, mediante el Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018.

En virtud de lo expuesto, el ejercicio de la Potestad Reglamentaria se justifica en la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la Ley formal y en la autonomía que gozan las entidades públicas autónomas, más solo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan.

Cabe destacar, que el autor Gabino Fraga, conceptúa el Reglamento como *"una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo"* (Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968. Pág. 106).

En este contexto, los Reglamentos de ejecución de las Leyes, a los que se refiere expresamente el referido numeral 14 del artículo 184 de la Carta Fundamental, integran la Ley en su desarrollo privativo, pero no la reemplazan; de ahí que no la suplen porque existen materias reservadas a la Ley y solo abiertas normativamente por ésta, además que la sincronización entre Ley y Reglamento se hace sobre el principio de la jerarquía normativa, en virtud del cual inexorablemente siempre la Ley precederá al reglamento.

De lo planteado, apreciamos que, dentro de las limitaciones del reglamento de ejecución de una ley, se encuentra el hecho que su contenido debe seguir los preceptos dispuestos en ella, no siendo permitido a quien ejerce dicha potestad reglamentaria variarlo o disponer sobre un sentido contrario a la normativa legal; por lo que así las cosas y para el caso que nos ocupa, vemos que en primera instancia el **Ministerio de Educación**, como parte del Órgano Ejecutivo, ha ejercido dicha potestad reglamentaria mediante el Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018.

Efectuadas las anotaciones anteriores, nos corresponde adentrarnos ahora en analizar propiamente, la legalidad o ilegalidad, de los artículos impugnados mediante la demanda contenciosa administrativa de nulidad que nos ocupa.

Primeramente, debemos enfatizar que la reglamentación establecida en los artículos 93, 94, 95 y 96 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, en cuanto al personal docente como ejecutor fundamental dentro del proceso de evaluación, es destacada y primordial, siendo así que en nuestra opinión, no contradice el contenido de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, precisamente porque de entre los objetivos de ésta, dispuestos en su artículo 5, están el de garantizar y mejorar la calidad de la educación superior universitaria en Panamá mediante la evaluación y acreditación de instituciones, carreras y programas, lo cual no sería posible sin la incorporación del personal docente idóneo para ello.

En ese mismo hilo conductor de ideas, no debemos pasar por alto que el artículo 36 (numeral 2) de la Ley 52 de 2015, establece entre los requisitos a cumplir por parte de las universidades particulares que requieran la autorización de su funcionamiento, aportar el Proyecto Institucional, a corto y mediano plazo, con la visión, la misión, valores institucionales y objetivos estratégicos; por lo que sobre esa premisa, dicho proyecto institucional de una organización de educación superior en Panamá, debe incluir el perfil del personal docente, el cual claramente debe ser un elemento fundamental del proyecto, reseñándose la formación idónea requerida para los profesionales que impartirán clases en la institución educativa.

Al referirnos a la vulneración de los artículos 24 y 30 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, por parte de los artículos 20 y 97 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, debemos señalar que dichas normas acusadas encuentran su sustento reglamentario en atención a lo que indican los artículos 23 (numerales 1, 2, 4 y 7) y 31 (numeral 17) de la Ley 52 de 2015, en los

que se establecen respectivamente las funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá y de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico. Veamos:

“Artículo 23. El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá tendrá las funciones siguientes:

1. Desarrollar las políticas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá.

2. Elaborar los lineamientos conceptuales y metodológicos generales del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá.

...

4. Aprobar su plan operativo anual y su correspondiente presupuesto.

...

7. Organizar y coordinar la fase de evaluación externa de pares académicos independientes previstos en esta Ley.”

“Artículo 31. La Comisión Técnica de Desarrollo Académico cumplirá las funciones siguientes:

...

17. Administrar los fondos presupuestarios y aquellos provenientes de los servicios que brinda.”

(El resaltado corresponde a este Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital N° 27813-B del 30 de junio de 2015)

Establecido lo anterior, vemos que el marco normativo introducido por la Ley 52 de junio de 2015, al confrontarlo con parte de los argumentos del demandante, dan cuenta que un profesor de tiempo completo de la Universidad de Panamá o de cualquiera de las universidades oficiales, sí podría efectuar evaluaciones de planes de universidades privadas en su horario regular, como parte de sus funciones, tal como lo dispone el numeral 7 del artículo 23 antes citado, aunado a que de acuerdo al numeral 17 del artículo 31, la Comisión Técnica de Desarrollo Académico podrá administrar los fondos presupuestarios provenientes de los servicios que brinde.

Sobre esa base, vemos además que, de acuerdo al Reglamento del Sistema de Evaluación de los Profesores, aprobado por el Consejo General Universitario en la Reunión N° 03-19 de 28 de agosto de 2019, de lo cual lo acordado en dicha reunión fue publicado en la Gaceta Oficial Digital N° 28878 del 9 de octubre de 2019, establece en su artículo 14 lo siguiente:

“Artículo 14. Para el proceso de Evaluación del Rendimiento por Resultados aplicado a los profesores con dedicación de Tiempo Completo, se incluye de manera obligatoria, la función de administración correspondiente a las tareas no vinculadas a la docencia y al menos, una función académica entre las cuales están la Investigación, **Extensión**, Producción o Servicios.”

(El resaltado es del Despacho)

Respecto a lo anterior, vemos que los profesores de tiempo completo, para el proceso de Evaluación del Rendimiento de sus resultados, deberán de manera obligatoria realizar funciones académicas entre las que se encuentran las de extensión, contribuyendo así a la mejora y el desarrollo de otras instituciones, fortificando la necesaria cooperación interuniversitaria, todo lo cual, es congruente con lo que dispone el artículo 33 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, el cual señala que *“...Las universidades tienen como misión generar, difundir y aplicar conocimientos por medio de la docencia, la investigación, **la extensión** y la gestión para formar profesionales pertinentes, idóneos, éticos, emprendedores e innovadores y ciudadanos comprometidos con la identidad nacional y el desarrollo humano y sostenible del país...”*.

En cuanto a lo que refiere el demandante, al señalar que el artículo 103 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, ha violado los numerales 1, 2, 9, 10 y 11 del artículo 31 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, debemos partir exteriorizando que los reglamentos resultan ser normativas que

desarrollan e integran la ley, precisando fundamentalmente cómo se aplica, pero nunca, contradiciendo lo que su letra señala.

La ley puede establecer principios generales y dejar el abordaje minucioso de los detalles y procedimientos a través de los reglamentos, y en ese sentido, vemos que además, las leyes generalmente fijan los objetivos y directrices de determinada materia, ya que es precisamente por el conducto de una reglamentación en donde se entran a desarrollar temas específicos, siendo ésta la delegación que por vía de nuestra Constitución Política queda en manos del Órgano Ejecutivo, como ya mencionamos en párrafos precedentes.

Bajo esta óptica, el reglamento tiene como fin principal detallar los aspectos generales de la ley, instaurando procedimientos y ciertos tecnicismos que hagan viable su implementación; siendo así que la Ley 52 de junio de 2015, establece los requisitos marco para la obtención de la autorización de funcionamiento de una institución de educación superior universitaria, no obstante, para un reglamento le es perfectamente posible el poder detallar los trámites específicos para la apertura de una sede de esa universidad, la cual ya cuenta con una autorización previa de funcionamiento y está constituida como una persona jurídica.

En ese mismo hilo conductor de ideas, resulta imperante mencionar que el numeral 1 del artículo 31 de la Ley 52 de junio de 2015, dispone claramente que entre las funciones de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico está la de “... 1. *Aprobar el proyecto institucional y la oferta académica con todos los componentes curriculares básicos, como parte de los requisitos para la creación y funcionamiento de las instituciones de educación superior universitaria particular...*”, por lo que en nuestra opinión, sería contraproducente inferir que dicha Comisión, al contar con la facultad de otorgar la autorización de funcionamiento de una institución superior universitaria, no pueda autorizar la apertura de una sede de esa universidad, como

afirma de manera errónea el recurrente, en su escrito de demanda (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Continuando con nuestro análisis, ahora al referirnos al artículo 106 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, sobre el cual manifiesta el recurrente que dicha norma ha transgredido el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, partimos reiterando lo antes señalado, en el sentido que la ley establece principios generales y se ocupa de los detalles y procedimientos a través de los reglamentos.

Sobre esa premisa, vemos que numeral 2 del artículo 31 de la Ley 52 de 2015, dispone de igual forma que entre las funciones de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, está la de *“...Aprobar los estatutos y la modificación de estos, la actualización de los planes de estudio y la creación de nuevas carreras solicitadas por las instituciones de educación superior universitaria particular durante el periodo de funcionamiento provisional...”*, sin embargo, a juicio de este Despacho, la reglamentación se encuentra en capacidad de establecer que las actualizaciones se hagan, al menos, cada seis años, *tal como lo dispone el artículo 103 acusado*, siempre y cuando esto no contradiga o modifique la ley primigenia.

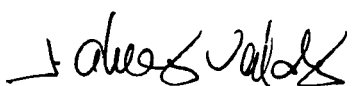
Finalmente, al hacer alusión al artículo 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, sobre el cual plantea el demandante que dicha norma ha vulnerado el artículo 33 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, en primer lugar, debemos acentuar lo que nos señala el artículo 99 de nuestra Constitución Política, al indicarse que *“...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...”*.

Conforme lo anterior, vemos que el tamiz fiscalizador que dispone nuestra Carta Fundamental, es ejercido por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, pero solo sobre las universidades particulares, y en ese sentido, el artículo 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 2018, busca como primordial objetivo proyectar un adecuado control en torno las universidades privadas que mantengan la implementación, o bien, dicten carreras que no han cumplido con los procesos de actualización que señala la ley.

Es así que respecto todo lo antes esbozado, a juicio de este Despacho, las normas del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 2018, que el activador jurisdiccional considera que violan los artículos 24, 30, 31 (numerales 1, 2, 9, 10 y 11), 33 y 36 de la Ley 52 de 2015, se encuentran dentro de los alcances que se le otorgan al Ministerio de Educación para ejercer la potestad reglamentaria, sin que dicha entidad ministerial, rebase lo estipulado en la Ley principal.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO SON ILEGALES** los artículos 20, 93, 94, 95, 96, 97, 103, 106 y 111 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, emitido por conducto del Ministerio de Educación.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración