

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1562

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de septiembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Expediente 574102024.

La Licenciada **Milagros Escudero Llorente**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.33-24 de 02 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la **Universidad de Panamá**.

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

Acudimos 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. Acto acusado de ilegal.

En ese sentido, se solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.33-24 de 02 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la **Universidad de Panamá**, la que citamos, en su parte medular, para mejor referencia que resolvió no reconocer los títulos emitidos por el Instituto de Estudios e Investigación Jurídica de Nicaragua (evaluar, homologar, convalidar, revalidar o realizar equivalencias), de cualquier nivel (técnico, licenciatura, especialización, maestría o doctorado); toda vez los mismos, no cumplen con los requisitos que exige la Universidad de Panamá para la carrera académica.

En este contexto, el 3 de junio de 2024, la Licenciada **Milagros Escudero Llorente**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No.33-24 de 02 de mayo de 2024**, emitida por el

Consejo Académico de la **Universidad de Panamá**; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos del mismo** (Cfr. fojas 1-36 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de veinticuatro (24) de junio de dos mil veinticuatro (2024)**, **no accedió** a la suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 50-57 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de nueve (09) de julio de dos mil veinticuatro (2024)**, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al **Presidente del Consejo Académico de la Universidad de Panamá**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la expedición del acto que se acusa de ilegal, quien el **19 de julio de 2024**, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 60 y 62-82 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La Licenciada **Milagros Escudero LLorente**, actuando en su propio nombre y representación, aduce que la **Resolución No.33-24 de 02 de mayo de 2024**, emitida por el Consejo Académico de la **Universidad de Panamá**, cuya declaratoria de nulidad se demanda, infringe las siguientes normas legales y reglamentarias:

A. Los artículos 34, 35, 36 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general; normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, imparcialidad, uniformidad, objetividad, debido proceso y estricta legalidad; que se refieren al orden jerárquico en cuanto a la aplicación de las normas; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y, por último, el significado de acto administrativo (Cfr. fojas 17-19, 29-31 y 33-34 del expediente judicial);

B. El artículo 13 (numerales 1 y 2, literal c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada a través de la Ley 13 de 27 de octubre de 1977, el cual prevé que 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 (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial);

C. El considerando del Decreto Ejecutivo 61 de 21 de noviembre de 2022, que establece regulaciones para la creación y funcionamiento de universidades a distancia; cuyas modalidades sean semipresencial y/o virtual, y para la implementación de planes y programas de estudio a distancia, semipresencial y/o virtual; que guarda relación entre otras cosas con la evolución de la tecnología y las transformaciones, y que la educación a distancia debe corresponder a los requerimientos de la sociedad del conocimiento (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial);

D. El artículo 47 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, el cual establece que Los títulos y créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjera serán evaluados, homologados, convalidados o revalidados, según sea el caso, por la Universidad de Panamá, de manera en que lo dispongan esta Ley, el Estatuto y los reglamentos universitarios (Cfr. foja 22 del expediente judicial);

E. Los artículos 323 y 325 (literal f) del Estatuto de la Universidad de Panamá, le otorgan la competencia a la Universidad de Panamá para evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer equivalencias según sea el caso, los títulos y créditos expedidos o no por la Institución y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el presente Estatuto y los reglamentos correspondientes; que además a la Secretaría General de la Universidad de Panamá, en los procesos de reconocimiento de títulos y estudios será quien los administre, según los reglamentos correspondientes, tomando en consideración una serie de requisitos (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial);

F. Los artículos 1, 8 y 11 (literal b) del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Panamá, que en su orden guardan relación con, los estudios de postgrado son los de más alto nivel académico que la Universidad de Panamá ofrece y forman parte del sistema de postgrado, comprenden los cursos Especiales, programas de Especialización, Maestrías, Doctorados y Post Doctorados, que los programas de Maestría corresponden al tercer nivel del Sistema de Postgrado; y, que para egresar del programa, el

aspirante al grado de Maestría debe aprobar el examen de grado o la defensa de la tesis para las Maestrías profesional o la académica, respectivamente (Cfr. fojas 24-28 del expediente judicial);

G. Los artículos 121 (que en realidad corresponde al 119) y 122 del Decreto Ejecutivo 539 del 30 de agosto de 2018 que Reglamenta la Ley 52 de 2015 que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, que entre otras cosas señala que, la maestría académica tendrá como mínimo 42 créditos; la maestría profesional tendrá como mínimo 36 créditos; y, que para graduarse, el estudiante de una maestría profesional deberá optar por una de las siguientes modalidades: Un examen general de conocimiento; práctica profesional; pasantía nacional o internacional con presentación de informe de aportes de la especialidad debidamente certificada; sustentación de un proyecto final (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial); y,

H. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual prevé el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 3 de junio de 2024, la Licenciada **Milagros Escudero LLorente**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No.33-24 SGP de 02 de mayo de 2024**, emitida por el Consejo Académico de la **Universidad de Panamá** (Cfr. fojas 1-36 del expediente judicial).

La disconformidad de la Licenciada **Milagros Escudero LLorente**, se sustenta primordialmente en los siguientes argumentos:

Que, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, no tomó en consideración su falta de competencia y atribuciones para adoptar los lineamientos con el alcance y efectos que tiene el acto que se acusa de ilegal, toda vez sobre que, a su juicio, no fue contemplado

lo que establece la Constitución y la Ley 24 de 14 de julio de 2005; además indica que, se infringió el artículo 47 de la misma ley, ya que se realizó un análisis generalizado a través del acto que se acusa de ilegal, incluyendo no solo la evaluación, sino también está introduciendo, la homologación, convalidación o revalidación, sin tomar en consideración requisitos que establece la Ley, el Estatuto y los reglamentos universitarios (Cfr. fojas 17-19, 29-31 y 33-34 del expediente judicial);

Asimismo, advierte la actora que, parte de la inconformidad radica en el hecho que, el Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Panamá reconoce las modalidades de educación a distancia y virtual; sin embargo, la Resolución N°33-24 de 02 de mayo de 2024, que se acusa de ilegal, desvirtúa las modalidades de educación a distancia y virtual, la cual es utilizada por aquella institución educativa superior, y por no contemplar la elaboración de tesis o trabajos de investigación (Cfr. fojas 24-28 del expediente judicial).

Por otra parte, alega la recurrente que, *“...para efectos de equiparar o reconocer las maestrías de INEJ frente a las que se imparten en la Universidad de Panamá, solo se contaba con la opción de elaboración de tesis o trabajo investigativo sustentado, independientemente se tratase de la modalidad de maestría académica y profesional, cuando no solo la propia reglamentación de la Universidad de Panamá no lo exige taxativamente, sino que una norma de superior jerarquía como lo es la reglamentación de la Ley 52 de 2015, distingue como opción de graduación el examen de grado en el caso de las maestrías profesionales, entre otras tres opciones más, que van acorde a la diversidad de planes educativos.”* (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

Finalmente la demandante manifiesta que el acto impugnado infringe el contenido de los artículos 13 (numerales 1 y 2, literal c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 8 (numeral 1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, la abogada señala que la Resolución N°33-24 de 02 de mayo de 2024, que se acusa de ilegal, puesto que a su parecer vulnera el compromiso del Estado Panameño de hacer accesible a todos la enseñanza superior, a través del reconocimiento de los títulos que expide el INEJ (Cfr. fojas 19-20 y 31-32 del expediente judicial).

IV. Posición del Consejo Académico de la Universidad de Panamá, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 19 de julio de 2024, el **Consejo Académico de la Universidad de Panamá**, a través del Rector, del mencionado centro de estudios superiores, presentó su informe de conducta, mediante el cual señaló entre otras cosas:

Señala la casa de estudios universitarios en su informe de conducta que, conforme al sistema de gobierno universitario, contemplado en la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, el Consejo Académico es el máximo órgano de gobierno en materia de asuntos académicos (artículo 18), y entre sus funciones está el de atender y decidir en segunda instancia, lo relativo a la evaluación de títulos, de conformidad con el artículo 224 del Estatuto Universitario.

Además, advierte la mencionada universidad que, atendiendo a sus funciones, consideró pertinente establecer parámetros en cuanto al reconocimiento de los títulos emitidos por el Instituto de Estudios e Investigación Jurídica de Nicaragua, por no cumplir con los requisitos de títulos académicos universitarios que exige la Universidad de Panamá para la carrera académica.

Por otro lado, indica la entidad demandada que, el punto 19, del Considerando del acto administrativo censurado no determinó que la enseñanza de forma virtual es la razón, motivo o causa para no reconocer los títulos emitidos por el Instituto de Estudios e Investigación Jurídica de Nicaragua, sino que, las circunstancias que fundamentaron la emisión de la Resolución N°33-24 SGP de 2 de mayo de 2024, fueron que no se contaba con el tiempo de duración de la carrera y la modalidad de egreso de la misma.

En ese orden de ideas, señala la institución que, el artículo 325, literal b), del Estatuto universitario, establece que el nivel de los estudios y el título de postgrado que ofrecen las universidades o instituciones de educación superior extranjeras es equiparable a un determinado nivel de estudios, título o diplomas de postgrado que la Universidad de Panamá ofrece o podría ofrecer, razón por la que se decidió mediante el acto administrativo censurado que estos títulos solo podrán ser sometidos al proceso de evaluación como ejecutoria, según

las reglas existentes en la Universidad de Panamá, esto es, que no se les reconocerá a nivel de título de maestría.

Señala la Universidad de Panamá, que la demandante perdió de vista que en atención a las facultades constitucionales, legales, estatutarias y reglamentarias conferidas a la Universidad de Panamá de autorreglamentarse y de autogobernarse, decide según la modalidad del programa de maestría académica o profesional, la forma de egreso de sus estudiantes.

Por otro lado, reiteran que la decisión del Consejo Académico se basó en Ley 24 de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, el Estatuto Universitario, reglamentos y acuerdos universitarios, lo que evidencia que el acto administrativo censurado fue aprobado ciñéndose al marco normativo universitario que lo regula.

Finalmente señalan, que el acto administrativo que se acusa de ilegal, fue emitido por el Consejo Académico siguiendo el procedimiento contemplado en su Reglamento Interno, aprobado en su Reunión No. 26-07 de 16 de mayo de 2007, para aprobar sus decisiones (Cfr. fojas 62-82 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo advertimos, mediante la **Resolución de nueve (09) de julio de dos mil veinticuatro (2024)**, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la demanda bajo análisis (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que la Universidad de Panamá en, “**NO RECONOCER** los títulos emitidos por el Instituto de Estudios e investigación Jurídica de Nicaragua (evaluar, homologar, convalidar, revalidar o realizar equivalencia), de cualquier nivel (técnico, licenciatura, especialización, maestría o doctorado); ya que estos títulos, no cumplen con los requisitos de títulos académicos universitarios que exige la Universidad de Panamá para la **carrera académica.**”

En razón del punto a debatir, la Procuraduría de la Administración considera pertinente remitirse al concepto de autonomía universitaria de la que goza la Universidad de Panamá y

que está regulada en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política de la República, los que pasamos a citar a continuación:

“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.” (El resaltado es nuestro).

En ese contexto podemos observar que el artículo 103 de la Carta Magna, se refiere al concepto de autonomía universitaria **que claramente incluye lo relativo a la facultad que le asiste a la Universidad de Panamá para organizar sus estudios.**

En razón de la citada facultad constitucional otorgada a la **Universidad de Panamá**, resulta oportuno resaltar lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, a través de la cual se expide la Ley Orgánica de la precitada casa de estudios superiores, mismo que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 47. **Los títulos y créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjera serán evaluados, homologados, convalidados o revalidados, según sea el caso, por la Universidad de Panamá, de manera en que lo dispongan esta ley, el Estatuto y los Reglamentos universitarios**, salvo los casos en que la Ley faculte a otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento que sean de su competencia.”

Del mismo modo, debemos traer a colación lo contemplado en el artículo 220 del Estatuto Orgánico de la **Universidad de Panamá**, el cual indica que:

Artículo 220. Los títulos, certificados y otros estudios realizados en la Universidad de Panamá o en otras universidades o instituciones de nivel superior, nacionales o extranjeras, utilizados para concursos, ascensos de categorías y reclasificaciones, sólo serán considerados si han sido debidamente evaluados y se haya determinado el área o áreas de especialidad o de conocimiento de las mismas, según las Estructuras Académicas de las Facultades y de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento aprobado por la Universidad de Panamá para tales fines. (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, podemos resaltar que conforme a lo normado en la disposición legal antes mencionada, los títulos obtenidos en la **Universidad de Panamá** o en otras universidades o instituciones a nivel superior ya sean nacionales o extranjeras, utilizados para concursos, ascensos de categorías o reclasificaciones, sólo serán considerados si han

sido debidamente evaluados y se haya determinado el área o áreas de especialidad o de conocimiento de las mismas de acuerdo a la estructura académica de las Facultades.

Por otra parte, el artículo 323, del Estatuto Orgánico de la **Universidad de Panamá**, a la letra indica lo que seguidamente se copia:

Artículo 323. Compete a la Universidad de Panamá evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer equivalencia según sea el caso, los títulos y créditos expedidos o no por esta Institución y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el presente Estatuto y los reglamentos correspondientes (El resaltado es nuestro).

En ese orden de ideas, se desprende del contenido de la norma citada que la **Universidad de Panamá**, como primera casa de estudios superiores de la República de Panamá, es la responsable exclusivamente de **evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer la equivalencia según sea el caso, de los títulos y créditos expedidos por esa Institución u otras, nacionales o extranjeras, y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el estatuto orgánico y los reglamentos.**

En ese mismo sentido, debemos resaltar otra disposición de la misma excerta legal que se refiere al proceso de evaluación, el artículo 325, que dice:

Artículo 325. Los procesos de reconocimiento de títulos y estudios serán administrados por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, según los reglamentos correspondientes y tomando en cuenta lo siguiente:

a) **La evaluación es un proceso mediante el cual se realiza una revisión detallada de títulos** y otros estudios, basándose para ello en la relación entre el título, los contenidos de los cursos, su sistema de evaluación, los créditos asignados, así como la duración e intensidad de dichos estudios, con el propósito de darle puntuación para efectos académicos en la Universidad de Panamá...”

Por otro lado, podemos observar de conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Reglamento de Evaluación de Títulos y Otros Estudios, indican que la evaluación de títulos y otros estudios es un procedimiento que tiene como propósito realizar una revisión detallada del título u otros estudios del solicitante, a fin de establecer el área de conocimiento o especialidad de este y asignarle la puntuación correspondiente para efectos académicos. De tal manera se constituye en un requisito exigido por la Universidad de Panamá, para poder participar en concurso de banco de datos, nombramiento por resolución, concursos formales para profesor regular, reclasificaciones y ascensos de categoría.

Ante el escenario jurídico explicado, es oportuno reiterar que, en efecto, de conformidad con el texto del artículo 103 de la Constitución Política de la República de Panamá, la universidad de Panamá es una entidad autónoma y en tal sentido tiene diversas atribuciones propias de dicha naturaleza.

En ese orden de ideas, cabe señalar que el desarrollo legal de dichas facultades atribuidas con rango constitucional, están contenidas en la Ley 24 de 14 de julio de 2005 (Ley Orgánica de la Universidad de Panamá), de la cual se desprenden los artículos 1, 3 y 48, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 1: La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña, sin distinción de ninguna clase, **y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá...**” (La negrita es nuestra).

“Artículo 3: La autonomía garantizada a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; **su autorreglamentación**, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene la 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.” (Lo destacado es nuestro).

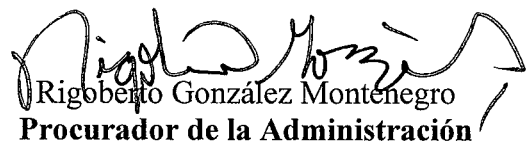
“Artículo 48: En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá, **tiene la potestad de autorregirse y establecer normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas;** podrá elegir y remover a sus autoridades, así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.” (Énfasis suplido).

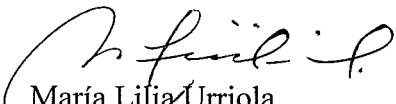
Del contenido de los textos normativos referidos en las líneas anteriores, se infiere con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá, posee la facultad de autoreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos en cuanto a materias puntuales como lo es lo referente a evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer la equivalencia según sea el caso, de los títulos y créditos expedidos por esa Institución u otras, nacionales o extranjeras**, razón por la cual, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, aprobó la Resolución 33-24 de 2 de mayo de 2024, mediante el cual disponen **“NO RECONOCER** los títulos emitidos por el Instituto de Estudios e investigación Jurídica de Nicaragua (evaluar, homologar, convalidar, revalidar o realizar equivalencia), de cualquier nivel (técnico, licenciatura, especialización, maestría o doctorado); ya que estos

títulos, no cumplen con los requisitos de títulos académicos universitarios que exige la Universidad de Panamá para la **carrera académica.**”

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría de la Administración, actuando en interés de la ley, solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución No.33-24 de 02 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la **Universidad de Panamá.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General