



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de marzo de 2018
C-014-18

Su excelencia
Carlos Staff
Viceministro de Educación

Señor Viceministro:

Por este medio damos respuesta a su nota número DVMA-DNAL-102-18, con fecha de 24 de enero de 2018, recibida en esta Procuraduría el 26 de ese mismo mes, mediante la cual nos formula estas dos interrogantes, con el propósito de que emitamos opinión al respecto:

- “1. ¿A falta de reglamentación, cuál es el tratamiento que debe aplicarse a la implementación de figuras nuevas (reacreditación) contenidas en la Ley 52 de 2015, de la cual depende la operatividad del sistema de acreditación y reacreditación institucional y de reacreditación de planes y programas de las Universidades Oficiales y Particulares?
- “2. ¿Si luego de promulgada la Ley 52 de 2015, que deroga la Ley 30 de 2006, esta nueva ley también hace extensiva esta derogatoria al Decreto No. 511 de 05 de julio de 2010, que regula la operatividad del Sistema de Evaluación y Acreditación Universitaria?

Con respecto a la primera interrogante, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, la reacreditación institucional y la de programas o carreras de las universidades oficiales y particulares, sólo es posible si se reglamenta la Ley 52 de 26 de junio de 2015, que es la que introduce esta nueva figura, y mientras esto no ocurra, las universidades que se le venzan los plazos de las acreditaciones otorgadas bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, tendrán problemas de operatividad, puesto que ni el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (en adelante el CONEAUPA) ni la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (en adelante la COTEDA), que forma parte de ese Consejo, están facultados para extender o prorrogar los plazos, porque no está dentro de sus funciones.

No obstante, como la Ley 52 antes citada aún no está reglamentada, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, podría dictar un reglamento provisional, reconociendo en forma automática la vigencia de los certificados de acreditaciones otorgados bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, aunque estos hayan vencido, sin perjuicio de que la universidad respectiva se someta al proceso de reacreditación tan pronto lo indique el reglamento definitivo.

En cuanto a la segunda interrogante, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, la derogatoria de la Ley 30 de 2006 no conlleva necesariamente la del Decreto Ejecutivo No. 511 de 5 de julio de 2010, pues este instrumento reglamentario sigue subsistiendo en todo aquello que no vaya contra el texto o espíritu de la nueva Ley, y mientras no sea derogado, o declarado contrario a la Constitución o a la Ley.

Las opiniones arriba externadas las fundamentamos en las consideraciones que exponemos a continuación.

La Ley 30 de 20 de julio de 2006, creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Evaluación Superior Universitaria, y obligó a todas las universidades establecidas en Panamá, oficiales y particulares, a someterse a los procesos de evaluación y acreditación, que se desarrollaban a través de cuatro fases o procesos: (i) autoevaluación de programas o carreras; (ii) autoevaluación institucional; (iii) evaluación externa por pares académicos; y (iv) la acreditación propiamente tal (Cfr. artículo 7). El Consejo Nacional de Acreditación Universitaria de Panamá (en adelante el CONEAUPA), era el organismo facultado para emitir con carácter público los certificados de acreditación que daban fe pública que los programas e instituciones de las universidades acreditadas, cumplían con los estándares de calidad, y en su artículo 10 preceptuaba que dichos certificados tenían una vigencia de seis años.

La Ley 30 de 2006, fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010, promulgado el 7 de julio del mismo año, estableciendo dentro de sus disposiciones aspectos tales como que a partir de la entrada en vigencia de esa excerta reglamentaria, el CONEAUPA debía haber abierto el proceso de autoevaluación de programas o carreras con fines de acreditación por áreas de especialidad, y que, una vez abiertas las convocatorias, las universidades tenían hasta dos (2) años calendario para iniciar sus procesos de autoevaluación de las carreras de las áreas convocadas; y que esos procesos debieron haberse desarrollado en períodos de uno a tres años, según la dimensión, características y condiciones de cada institución universitaria o programa (Cfr. arts. 21 y 22).

En este contexto, si tomamos en cuenta que el Decreto Ejecutivo en cuestión entró a regir el 7 de julio de 2010; que las universidades contaban con uno a tres años calendario para desarrollar sus respectivos procesos de evaluación y acreditación; y que los certificados de acreditación tenían una vigencia de seis años, tenemos como resultado que las vigencias de las certificaciones institucionales, de planes y carreras están próximos a vencer, y si eso llega a suceder, las universidades afectadas tendrán problemas de operatividad, porque el CONEAUPA no puede extender o prorrogar la vigencia de las acreditaciones otorgadas bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, que había previsto los procesos para nueva acreditaciones.

Sin embargo, como hemos señalado en nuestra respuesta inicial, el Órgano Ejecutivo reconociendo la necesidad de una medida podría, por conducto del Ministerio de Educación, dictar un reglamento provisional para solventar esta situación, de manera que se prolongue la vigencia de los certificados de acreditaciones otorgados bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, sin perjuicio de que la universidad respectiva se someta al proceso de reacreditación tan pronto esto sea factible, de acuerdo con el reglamento definitivo. Cabe señalar, que de tomarse esta decisión debe existir un compromiso real y efectivo por parte del Órgano Ejecutivo de implementación del reglamento definitivo en un tiempo perentorio, de manera que una solución que debe ser temporal, no se convierta en permanente.

En este orden de ideas, cabe destacar que la Ley 30 de 2006 en su artículo 10 había establecido que cuando a una institución universitaria se le vencía el certificado de acreditación, debía cumplir nuevamente con los procesos de evaluación y acreditación, reglamentados en el Decreto ejecutivo 511 de 2010.

No obstante, esta Ley 30 fue derogada por la Ley 52 de 26 de junio de 2015, que introdujo la figura de la reacreditación, que por novedosa, no estuvo contemplada en el citado Decreto Ejecutivo, y en el numeral 30 de su artículo 4 define la reacreditación como la “Renovación de la acreditación al término de vigencia de la acreditación institucional, de carrera o programa previo al cumplimiento de plan de mejoras propuesto”, pero no detalla los procesos para obtenerla, ni tampoco previó la posibilidad de poder extender o prorrogar los plazos de los certificados de acreditación otorgados bajo el amparo de la Ley derogada.

La Ley 52 de 2015 establece en su artículo 9 que las universidades particulares deberán contar con un informe favorable de la COTEDA para ingresar a los procesos de acreditación institucional, de programas y carreras, y en su artículo 31 menciona en forma taxativa, las funciones que le competen a dicho organismo; por su parte, el artículo 23 de la misma Ley 52 menciona las que les compete al CONEAUPA, y en ninguno de ellos aparece la facultad de poder extender o prorrogar los certificados de acreditación vencidos o próximos a vencer.

Tal vez la omisión de la Ley 52 de 2015 de prever la situación planteada, en el sentido que algunos certificados de acreditación están próximos a vencer, se debió a que la misma Ley 52 había establecido un plazo de hasta seis meses, para que el Órgano Ejecutivo dictara el reglamento correspondiente.

Es en situaciones como ésta, en que la figura del reglamento adquiere particular importancia, y es por eso que dentro de las atribuciones que la Constitución Política le atribuye al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, aparece la de “Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni espíritu” (Cfr. artículo 184, numeral 14).

El término “reglamentar” significa, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales del autor Manuel Ossorio, “sujetar a una regla” “dictar un reglamento”, y el autor González Torres Zuleta, citando a Gabino Fraga define el reglamento diciendo que “es una disposición legislativa expedida por el poder ejecutivo, en usos de sus facultades que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observación de las leyes expedidas por el poder legislativo”.¹

A veces no es necesario que una Ley sea reglamentada para cumplir con lo que ella prohíbe, manda u ordena, porque, como lo ha expresado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 20 de marzo de 2002, posteriormente citada en la de 5 de julio de 2010, “mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarlas para asegurar su cumplimiento, ya que, en este caso, la ley contiene pormenores que requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento”.

No obstante, en otras ocasiones, como es el caso que nos ocupa, se requiere de la potestad reglamentaria de la administración, para que detalle, con mayor precisión y concreción, los elementos necesarios para su cumplimiento, y es por eso que, mientras no sea reglamentada la Ley 52 de 2015, las instituciones universitarias acreditadas bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, y cuyos certificados de acreditación expiren, no podrán demostrar que tienen las competencias para

¹ Torres Zuleta, Gonzalo “La Potestad Reglamentaria del Jefe de Estado”, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1979, p. 72.

ejercer las funciones esenciales de docencia, pues ello solo lo podían acreditar exhibiendo el certificado de reacreditación.

En mérito de las anteriores consideraciones, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, la reacreditación institucional y la de los programas y carreras de las universidades oficiales y particulares, sólo es posible si se reglamenta la Ley 52 de 26 de junio de 2015, y mientras esto no ocurra, las universidades que se le venzan el plazo de vigencia de sus acreditaciones, tendrán problemas de operatividad, puesto que la Ley no le atribuye competencia al CONEAUPA ni a la COTEDA para prorrogar o extender los plazos de vigencias de esas acreditaciones, materia que es objeto de derecho público, en la que los servidores públicos solo pueden hacer lo que la Ley los faculta.

De manera que, al no existir una disposición que faculte al COENAUPA a extender o prorrogar la vigencia de los certificados de acreditación expedidas bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, cualquier acción que dicha entidad adopte en ese sentido, sería ilegal, a menos que, como ya hemos apuntado, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, dictara un reglamento provisional, reconociendo en forma automática la vigencia de los certificados de acreditaciones otorgados bajo el amparo de la Ley 30 de 2006, aunque estos hayan vencido, sin perjuicio de que la universidad respectiva se someta al proceso de reacreditación tan pronto lo indique el reglamento definitivo promulgado en Gaceta Oficial.

Reiteramos que, de tomarse esta medida o una similar, debe existir el compromiso real y efectivo para que el reglamento definitivo se cobre vigencia en el menor tiempo posible, de forma que esta medida, de carácter transitorio, lo sea realmente.

En lo que respecta a **la segunda pregunta**, la Procuraduría de la Administración opina que la derogatoria de la Ley 30 de 2006 **no conlleva la del Decreto No. 511 de 05 de julio de 2010**, pues el mismo continúa vigente en todo aquello que no contravenga el texto ni espíritu de la Ley 52 de 2015, y mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a la Ley.

En Panamá, no aplica la teoría del decaimiento del acto administrativo, sino la de la que se produce cuando la norma es declarada inconstitucionalidad o ilegal, según se desprende del artículo 15 del Código Civil cuando dice que “las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, **expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria**, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicadas mientras no sean contrarias a la Constitución o a las Leyes” o, agregamos nosotros, que sea derogada expresamente por otra no inferior al rango de la que resulta derogada.

Para abundar a lo anterior, en el sentido que la derogatoria de una Ley no conlleva necesariamente la del acto que la reglamenta, consideramos pertinente citar a los autores españoles Jesús Delgado Echevarría y a Luis Cosculluela Montaner, cuando, apartándose de la teoría del decaimiento del acto expresan:

“No es inusitado que al quedar derogada una ley por otra posterior que la sustituye, los reglamentos correspondientes a la primera sigan en vigor ‘provisionalmente’ [en lo armonizable con la nueva ley] mientras otros no sean publicados; e incluso los preceptos de la ley antigua, despojados

ahora de su rango legal y como meras disposiciones reglamentarias igualmente provisionales”. (Delgado Echevarría, Jesús, en: Lacruz Berdejo, José Luis y otros. “Elementos de derecho civil I, Parte General”, vol. VI, Dykinson, Madrid, 2000, p. 206) (Lo resaltado es del Despacho).

“Por lo demás la derogación de los reglamentos sigue también las reglas generales de toda norma en relación a las derogaciones expresas e implícitas que estudiamos en la lección 4. **Debemos recordar, sin embargo, que la derogación de una ley no implica necesariamente la de su reglamento ejecutivo, que sigue vigente en cuanto no se oponga a lo dispuesto en la nueva ley, hasta que, como es normal, se apruebe el nuevo reglamento ejecutivo que acostumbra a preverse en las disposiciones finales de la nueva ley y derogue expresamente el anterior**”. (Coscolluela Montaner, Luis. “Manual de Derecho Administrativo, Parte General”, 21ª ed., Aranzadi, España, 2010, p. 130). (Énfasis en negrita es del Despacho).

En razón de las consideraciones antes expuestas, la Procuraduría de la Administración responde la segunda interrogante planteada, señalando que la derogatoria de la Ley 30 de 2006 no conlleva necesariamente la del Decreto Ejecutivo No. 511 de 5 de julio de 2010, pues este instrumento reglamentario sigue subsistiendo en todo aquello que no vaya contra el texto o espíritu de la nueva Ley, y mientras no sea derogado, o declarado contrario a la Constitución o a la Ley.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/skdf



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*