



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2009.
C-37-09.

Su Excelencia
Salvador Rodríguez
Ministro de Educación
E. S. D.

Señor Ministro:

Me es grato dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la consulta hecha con el propósito de conocer la opinión de esta Procuraduría respecto a la obligación de las universidades e instituciones que operan bajo el sistema de la Ciudad del Saber, de someter sus planes y programas de estudios a la evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.

Al abordar el tema objeto de su consulta, creo necesario en primer lugar, indicar que mediante el decreto ley 6 de 10 de febrero de 1998, el Órgano Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le concediera la Asamblea Nacional a través de la ley 1 de 2 de enero de 1998, procedió a aprobar el contrato suscrito entre el Estado panameño y la Fundación Ciudad del Saber, para desarrollar un proyecto de interés público, denominado Ciudad del Saber, cuyo objetivo principal es la promoción y el establecimiento de centros de investigación e innovación en el campo científico, tecnológico, humanístico y cultural, de transferencia de conocimientos para su uso en actividades productivas (parques tecnológicos) y de programas, procurando niveles de excelencia en cada rama de estas actividades.

También es importante anotar, que entre las obligaciones que asumió la Fundación al suscribir el contrato antes mencionado, están: lograr el establecimiento, en Ciudad del Saber, de programas de educación superior y centros de capacitación de prestigio y de alta calidad, así como la de promover su creación, otorgando concesiones para la instalación de los mismos (Cláusula Segunda, literales B y H).

Por su parte, según la cláusula octava del contrato, el Estado panameño se obliga a la vez, a reconocer los títulos que se expidan a los egresados de los centros de investigación, de transferencia de conocimiento para uso en actividades productivas y de educación superior, una vez que la Ciudad del Saber apruebe los planes y programas correspondientes. La cláusula a la letra dice:

“OCTAVA: El Estado, una vez que la CIUDAD DEL SABER, apruebe los planes y programas de los centros de investigación, de transferencia de conocimientos para su uso en actividades productivas y de educación superior, reconocerá los títulos que se expidan a los egresados de ellos”.

De lo expuesto, se infiere que la Ciudad del Saber, en virtud de la existencia del contrato aprobado mediante el decreto ley 6 de 1998, goza de un régimen de excepción en lo que respecta al trato que el Estado da a los centros de educación superior que funcionen en la República de Panamá, ya que el contrato aprobado por ley, objeto de nuestra atención, faculta a la Fundación Ciudad del Saber para aprobar los planes y programas que le presenten los centros de educación superior y de capacitación de prestigio y alta calidad que se instalen en la Ciudad del Saber.

A propósito de la pregunta que nos formula en relación con la vinculación entre la ley 30 de 20 de julio de 2006 y el decreto ley 6 de 1998, debo destacar que el artículo 30 del Código Civil dispone que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. El principio consagrado en esta norma jurídica significa que las condiciones pactadas en un acto jurídico bajo el imperio de una ley que conceda derechos sustantivos, subsisten, es decir, no pierden vigencia, bajo el imperio de una nueva ley. Así lo ha interpretado la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 18 de abril de 2007, cuya parte pertinente es del siguiente tenor:

“

Por su parte, el artículo 30 ibidem señala que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, exceptuando únicamente:

1) Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato; y 2) Las que señalen penas para el caso de infracción de lo estipulado, infracción que será castigada con arreglo a la Ley bajo la cual se hubiere cometido,

.....

Cabe señalar que si bien el artículo 30 del Código Civil se refiere a los contratos en particular, esta corporación judicial considera que este mismo principio rige para cualquier acto jurídico que declare, conceda o extinga derechos sustantivos, puesto que de no ser así, es decir, de no entenderse incorporadas las leyes vigentes al momento en que se celebra dicho acto en cuanto a los aspectos de fondo del mismo, no existía seguridad jurídica en cuanto a sus efectos jurídicos. Cosa distinta sucede, como hemos visto, con las leyes modificativas que gobiernan los procesos o normas adjetivas, cuya aplicación en el tiempo se rige por principios diferentes.
” (lo destacado es nuestro)

En una correcta interpretación y aplicación del artículo 30 del Código Civil, debe entenderse que los derechos adquiridos por la Fundación Ciudad del Saber son aquellos establecidos en el contrato aprobado mediante el decreto ley 6 de 1998, y conforme lo prevé el artículo 30 citado, subsisten aunque al dictarse 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, dicha ley haya sentado un nuevo marco regulatorio en lo que respecta a la aprobación de los planes de estudio de las universidades que funcionen en el país.

La norma del Código Civil citada se encuentra en íntima relación con el principio de la “seguridad jurídica”, que consiste en la garantía que el Estado da a las personas, naturales o jurídicas, a través de un ordenamiento jurídico reconocido y estable, en un Estado democrático de derecho, que sus derechos serán respetados y protegidos; y, reparados en caso de ser violentados.

Otro principio aplicable al tema es el de la “buena fe” en materia de contratación, que constituye la base de un principio general de Derecho, tal como lo indica Arturo Solarte Rodríguez en su obra La Buena Fe Contractual y Deberes Secundarios de Conducta, cuando expresa: “en el terreno de la ejecución de un contrato debidamente perfeccionado, la buena fe contractual hace surgir un catálogo de deberes de conducta que, de acuerdo con la naturaleza de la respectiva relación, amplía los deberes contractualmente asumidos por cada parte para con ello realizar el interés contractual de la otra parte”. Finalmente, señala el autor, “la buena fe sirve como limitación al ejercicio de los derechos subjetivos proscribiendo el abuso o la desviación en su ejercicio, e impulsa a las partes a ser coherentes en su comportamiento, evitando contradecir sus propios actos, entre otras conductas”. (lo subrayado es nuestro)

Analizado el tema objeto de su consulta tanto a la luz de nuestro derecho positivo como en el aspecto doctrinal, y concorde con la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, este Despacho es del criterio que las estipulaciones contenidas en el contrato celebrado entre el Estado y la Fundación Ciudad del Saber, tienen el carácter de ley entre las partes y, por ende, las vinculan y son de obligatorio cumplimiento para ambas, de ahí que los planes y programas de estudios de las universidades e instituciones formativas y educativas que operen dentro de las instalaciones de Ciudad del Saber, sólo están sujetos, en cuanto a su autorización, aprobación y fiscalización, a los procedimientos y reglamentos que para tal efecto establezca dicha Fundación.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/au.

