



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de noviembre de 2020
C-137-20

Su excelencia
Maruja G. de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref: Reglamentación del artículo 40 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, en cuanto a la educación a distancia, en la modalidad virtual.

Señora Ministra:

En ejercicio de mi atribución constitucional y legal de servir como consejero jurídico de los servidores públicos administrativos, me dirijo a usted a fin de dar respuesta a su Nota N.º DM/DV-ADM/1479, fechada 23 de octubre de 2020, recibida en este Despacho el 27 de octubre de 2020, por la cual solicita nos pronunciemos sobre la reglamentación del artículo 40 de la Ley N.º52 de 2015, que se refiere a la educación a distancia en la modalidad virtual; específicamente, si la misma sólo es aplicable a las universidades particulares o, por tratarse de un tema general de educación previsto en la ley, también incluye a las universidades oficiales.

Con relación a su interrogante, es la opinión de este Despacho que el artículo 40 de la Ley N.º52 de 2015, al igual que el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N.º539 de 2018, que lo reglamenta, resultan aplicables tanto a las universidades oficiales como a las privadas, puesto que ambas están expresamente comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley; y además, ambos cuerpos normativos (Ley y reglamento) gozan de presunción de constitucionalidad.

A continuación, externamos las consideraciones y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión:

El artículo 99 de la Constitución Política de la República establece los parámetros de base, a los que deberá ceñirse la intervención estatal en materia de acreditación, fiscalización y evaluación de la educación superior en nuestro país; y, el artículo 103, por su parte, contempla el principio de autonomía universitaria de las universidades oficiales y su alcance.

Dichas normas constitucionales disponen lo siguiente:

“Artículo 99. Sólo se **reconocen** los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste **de acuerdo con la Ley.**

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.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 103.** La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería, patrimonio propio y derecho a 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 Centros Regionales que la otorgada en la capital.” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, el artículo 99 de la Carta Magna sujeta el reconocimiento de los títulos que expidan tanto las instituciones académicas oficiales como las particulares autorizadas por el Estado, al principio de reserva legal; y, del mismo modo, el artículo 103 constitucional, en lo que respecta a la autonomía universitaria, en lo funcional, la circunscribe a la facultad de **organizar sus estudios, e igualmente, designar y separar a su personal**, en conformidad con el ya mencionado principio de reserva de ley; el cual supone que estas materias deban ser desarrolladas por un instrumento jurídico que revista rango de ley formal.

El artículo 1 de la Ley N.º52 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”, dispone su creación 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.

De conformidad con el artículo 2 de la referida excerta legal, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, estará conformado por:

1. El Ministerio de Educación.
2. El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria de Panamá.
3. La Comisión Técnica de Desarrollo Académico.
4. Las instituciones de educación superior universitarias oficiales y particulares que operan legalmente en la República de Panamá.
5. El Consejo de Rectores de Panamá, como órgano de consulta.
6. La Asociación de Universidades Privadas de Panamá, como órgano de consulta.

En cuanto a la función que en el ámbito de educación superior, corresponde desempeñar al Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, debemos señalar que la Ley N.º47 de 1946, Orgánica de Educación, como quedó modificada y adicionada por la Ley N.º34 de 6 de julio de 1995, la Ley N.º50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley N.º60 de 7 de agosto de 2003, regula el sistema educativo panameño.

En su artículo 15, el Texto Único de la aludida Ley N°.47, dispone que a nivel superior, **la educación universitaria se regirá por leyes especiales**, y como parte del sistema educativo, **coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación**, considerando los principios y fines del sistema educativo.

En lo que atañe de modo específico a si la reglamentación del artículo 40 de la Ley N.º52 de 2015, referente a la educación a distancia en la modalidad virtual resulta aplicable, tanto a las universidades particulares, como a las universidades oficiales, es pertinente traer a colación el texto de dicha norma legal, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 40. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá y la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, establecerá las regulaciones necesarias para la creación y el funcionamiento de universidades a distancia, cuyas modalidades sean semipresenciales y/o virtuales.” (Resaltado del Despacho).

En desarrollo de esta norma legal, el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N°.539 de 30 de agosto de 2018, que la reglamenta, señala:

“Artículo 84. MODALIDADES DE PLANES Y PROGRAMAS.

Las modalidades de los planes y programas de estudio podrán ser:

1. Presencial
2. Educación a Distancia (Semipresencial y Virtual).

La modalidad presencial podrá incluir asignaturas en modalidades semipresencial y virtual. Estas asignaturas no superarán el cincuenta por ciento (50%) del plan de estudio.

El Ministerio de Educación en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación y acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) y la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA) reglamentará los parámetros y normas que regulen la modalidad a distancia: Semipresencial y virtual.” (Resaltado del Despacho).

Como se aprecia, el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N.º539 de 2018, en concordancia con el artículo 40 de la Ley N.º52 de 2015, confiere al **Ministerio de Educación**, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá¹ y la Comisión Técnica de Desarrollo Académico², la atribución de **reglamentar**

¹ De conformidad con los artículos 19 y 20 de la Ley 52 de 2015, la dirección y administración del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá corresponde al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria de Panamá, el cual, es un **organismo evaluador, acreditador y representativo de los diferentes actores vinculados con el desarrollo y la transformación de la educación superior universitaria del país.**

² La Comisión Técnica de Desarrollo Académico, es definida por el acápite 7 del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º539 de 30 de agosto de 2018, “Que reglamenta 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”, como

los parámetros y normas reguladoras de la modalidad a distancia, semipresencial y virtual; reglamentación que en nuestra apreciación, necesariamente tendría que abordar sus generalidades, habida cuenta que, como ya se ha indicado en párrafos anteriores, a la luz del artículo 103 constitucional, en virtud de la autonomía universitaria las universidades oficiales tienen la facultad de **organizar sus estudios, e igualmente, designar y separar a su personal**, en conformidad con el principio de reserva de ley.

Cabe señalar que, en sentencia de 11 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al decidir sobre una situación similar, expresó lo siguiente, en cuanto al alcance de la autonomía universitaria:

“(…)

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la Acción de Inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar si la frase y disposiciones demandadas, las cuales consisten en la frase “y las universidades oficiales y particulares” contenida en el artículo 5, los artículos 6 y 7 de la Ley No.2 de 14 de enero de 2003, infringen los preceptos de rango constitucional que ha argumentado el promotor constitucional, es decir, el artículo 99, en relación a la facultad fiscalizadora que tiene la Universidad Oficial sobre las universidades particulares; y el artículo 103, con relación a la facultad que le asiste a la Universidad de Panamá para organizar sus estudios, disposiciones de la Constitución Política de Panamá.

Se observa que la frase impugnada “y las universidades oficiales y particulares” contenida en el artículo 5, los artículos 6 y 7 de la Ley No.2 de 14 de enero de 2003, establece la enseñanza del idioma inglés en las universidades oficiales y particulares, a nivel de educación superior, arguyendo el demandante que una Ley no puede determinar la forma y el contenido de los programas que desarrolla la Universidad de Panamá, pues la competencia para llevar a cabo dicha labor le corresponde a los órganos de gobierno establecidos en la Ley No.24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, sumado al deber que posee esta Casa de Estudios Superiores de fiscalizar a todas las universidades oficiales y particulares

(…)

En ese sentido, considera el Procurador de la Administración que no hay una transgresión de los artículos 99 y 103, pues la misma Universidad de Panamá, a través de Reunión del Consejo General

el organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, realizará la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades particulares, aprobará los planes y programas de estudio y supervisará el cumplimiento de los requerimientos mínimos, con el propósito de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza, así como el reconocimiento de títulos y grados que emitan.

Universitario 9-08, celebrada el 23 de 2008, aprueba el Reglamento General para la aplicación del examen de inglés y otros idiomas en la Universidad de Panamá. (Cfr. fojas 34, 36 a 39 del expediente), cumpliendo de esta manera lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley No.2 de 2003.

(...)

En ese mismo orden de ideas, el artículo 15 del Texto Único de la Ley No.47 de 1946, dispone que **a nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales, y como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación**, considerando los principios y fines del sistema educativo.

Dicho planteamiento hace evidente que la Universidad de Panamá, coordinará con el Ministerio de Educación las acciones necesarias para cumplir con los principios y fines del sistema educativo, y **esto lo llevará a cabo a través de sus propios órganos de gobierno quienes son los que aprueban o no los planes de estudios que ofertan en dicha Casa de Estudios Superiores, de allí que el Consejo General Universitario, ejerciendo la potestad constitucional y legal, ha aprobado la aplicación del examen de inglés obligatorio, así como ha desarrollado un programa especial de formación para la enseñanza del idioma inglés en su malla curricular, aprobado en Reunión del Consejo General Universitario 9-08, celebrado el 23 de 2008** (visible a fojas 36 a 39), de conformidad con los artículos impugnados.

(...)"

De allí que, a nuestro juicio, nada obste para que, en el caso específico que nos ocupa, las universidades oficiales organicen e incluyan programas de educación a distancia en la modalidad virtual en sus respectivas mallas curriculares y aprueben las reglamentaciones internas correspondientes, dentro de los **parámetros generales o líneas gruesas de política** que, atendiendo de manera objetiva al interés general del sector estudiantil, defina el Ministerio de Educación, en su calidad de ente coordinador de la educación a nivel nacional; función que adquiere especial relevancia frente a este estado excepcional por el que atraviesa el país, debido a la pandemia del COVID-19.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 3 de la Ley N.º52 de 2015, dicha excerpta legal es aplicable a las instituciones de educación superior universitaria creadas por ley o autorizadas mediante decreto, lo que claramente ampara tanto a las universidades oficiales, como a las privadas. Además, al tenor del artículo 52 de la aludida Ley N.º52, su reglamentación corresponde al Órgano Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Educación.

De lo hasta aquí señalado se concluye, en respuesta a la interrogante planteada que el artículo 40 de la Ley N.º52 de 2015, al igual que el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N.º539 de 2018, que lo reglamenta, resultan aplicables tanto a las universidades oficiales como a las privadas, pues están expresamente comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley; y además, ambos cuerpos normativos están vigentes y se encuentran revestidos de presunción de constitucionalidad.

De allí que, mientras no sean derogados por el órgano o autoridad pública que los emitió; o sean declarados contrarios a la Constitución Política por la autoridad jurisdiccional competente, deberán presumirse constitucionales y, en consecuencia, deberán aplicarse.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

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**