



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de noviembre de 2021
C-189-21

Doctora
Yariela González Ortega
Secretaria Técnica de la
Comisión Técnica de Desarrollo Académico
Ciudad.

Ref: Vigencia del Decreto Ejecutivo N° 511 de 5 de julio de 2010, que reglamenta la Ley N° 30 de 20 de julio de 2006.

Doctora González:

Por este medio damos respuesta a su nota número AL-CTDA-013-21 de 19 de octubre de 2021, mediante la cual hace la siguiente consulta a la Procuraduría de la Administración:

“1. ¿El Decreto Ejecutivo 511 de 2010 que reglamenta la Ley 30 de 2006 se considera vigente, fundamenta actos administrativos y en consecuencia es aplicable a procesos para suspensión provisional de universidades particulares en el presente?”

Sobre el particular, esta Procuraduría responde a su interrogante, señalando que el Decreto Ejecutivo N° 511 de 5 de julio de 2010, que reglamentaba la Ley N° 30 de 20 de julio de 2006, no se encuentra vigente, pues perdió su eficacia al promulgarse el Decreto Ejecutivo N° 539 de 30 de agosto de 2018, “Que reglamenta la Ley N° 52 de 26 de junio de 2015, Que crea el Sistema de Acreditación y Evaluación para el Mejoramiento de la Educación Universitaria de Panamá”, en consecuencia no le es aplicable a procesos de suspensión provisional de universidades particulares, además, esta sanción no está tipificada en este Decreto Ejecutivo N° 539 de 2018, pues las faltas graves contempladas en el artículo 137 de este nuevo reglamento, son de naturaleza pecuniaria, acompañada de un plan de acción para corregir la falta en el término de un año a partir de la sanción.

A continuación, esta Procuraduría externa las siguientes consideraciones y argumentos que le han permitido arribar a la conclusión arriba planteada:

La Ley N° 30 de 20 de julio de 2006 creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, y en su artículo 27 señalaba que la Comisión Técnica de Fiscalización era “*un organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, realizará la fiscalización del funcionamiento de las universidades particulares, con el propósito de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza, así como el reconocimiento de títulos y grados que emitan*”.

El artículo 32 de la citada Ley, mencionaba los requisitos que tenían que cumplir las universidades particulares para poder funcionar, indicando el artículo 36 que el incumplimiento de estos requisitos daría lugar a que el Ministerio de Educación, con base a los informes de la Comisión Técnica de Fiscalización y el Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria de Panamá, aplicara las sanciones de acuerdo a las disposiciones reglamentarias, que iban desde la amonestación escrita, por las faltas leves, la suspensión temporal, para las faltas graves, hasta la cancelación de autorización de funcionamiento, para las faltas muy graves.

Igualmente, la Ley N° 30 de 2006 fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo N° 511 de 5 de julio de 2010, y el artículo 75 de dicho reglamento señalaba que “*El ejercicio de la función pública de supervisar las universidades particulares, será realizado por la Comisión Técnica de Fiscalización.*”; esta Comisión tenía varias funciones, entre ellas, la de “Elaborar informes de seguimiento y supervisión, a requerimiento del Ministerio de Educación, durante el período de funcionamiento provisional de las universidades particulares, a fin de determinar si cumplen con los requisitos bajo los cuales se les otorgó dicha autorización de funcionamiento, o recomendar la cancelación de la autorización de aquellas que no cumplen con los requisitos establecidos.” y “Elaborar informe, a requerimiento del Ministerio de Educación, sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 30 de 20 de julio de 2006 y el presente reglamento, por parte de las universidades particulares autorizadas para funcionar definitivamente.” (Cfr. Numerales 4 y 5 del artículo 83 del Decreto Ejecutivo N° 511).

En lo referente a las sanciones aplicables, el Decreto Ejecutivo decía en su artículo 145 que, las faltas se clasificaban en faltas leves, graves y muy graves y en los artículos subsiguientes (146, 147 y 148) se tipificaban cuáles eran esas faltas, y las faltas graves se sancionaban con la *suspensión provisional*, según lo señalaba el artículo 149.

Las causales por las cuales se podía imponer la suspensión provisional, estaban descritas en el artículo 147, así:

“**Artículo 147.** Se consideran faltas graves, las siguientes:

1. Reincidir en la comisión de faltas leves.
2. Incumplir las normas de seguridad, infraestructura e inclusión establecida en la legislación vigente, cuando éstas atenten contra la integridad física de las personas.
3. Incumplir con algunas de las condiciones curriculares, tecnológicas y físicas acordadas en el momento de la aprobación de la carrera.
4. Incumplir con el proyecto institucional para el cual fue creada.
5. Incumplir planes de estudio y programas académicos aprobados para una sede y que se dictan en otra sede, extensión o instalación para la cual no han sido aprobados.

6. Implementar nuevos planes de estudio y programas académicos en sedes, extensiones o instalaciones, sin la aprobación de la autoridad competente respectiva.
7. Dictar planes de estudio y programas académicos en otras instalaciones ajenas a la universidad particular, sin la debida aprobación para dichas instalaciones.
8. Implementar modificación al plan y al programa de estudio de una carrera de pregrado, grado y postgrado ya aprobada, sin que dichos cambios hayan sido aprobados por la Comisión Técnica de Fiscalización.
9. Dictar las cátedras de las carreras aprobadas sin contar con el personal idóneo para ello.
10. Permitir que un docente dicte más de dos (2) cátedras en un mismo grupo de estudiantes, por periodo académico, aunque tenga especialidad correspondiente.
11. Permitir que un docente dicte más de cinco (5) cursos al mismo grupo, en el área de su especialidad, a lo largo de la carrera.
12. Convalidar créditos provenientes de otras universidades que representen más del 50% de los créditos contenidos en el plan de estudio de la universidad particular que realiza la convalidación.
13. Funcionar sin contar con los archivos de los expedientes actualizados de la planta de personal administrativo y docente...
14. Incurrir o permitir que su personal o estudiantes incurran en actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
15. Incurrir por segunda vez con algunas de las recomendaciones hechas por CONEAUPA, como resultado de un proceso de evaluación y acreditación institucional o de programas.
16. Promocionar carreras sin la debida aprobación.”

Estas son las faltas graves por las cuales las universidades particulares podían ser sancionadas con la **suspensión provisional**, de acuerdo a lo que contemplaba el Decreto Ejecutivo N° 511 de 2010, pero en esta lista no se observa como falta, la causal que tipifique **la emisión de informes técnicos**. Ni siquiera aparece como faltas leves.

Ahora bien, este Decreto Ejecutivo N° 511 de 2010 perdió su eficacia jurídica al dictarse el Decreto Ejecutivo N° 539 de 30 de agosto de 2018, por lo que sus disposiciones siguieron subsistiendo en todo aquello que no fuera contrario al texto o al espíritu de la referida Ley N° 52 de 2015, por lo tanto, es a partir del día siguiente al de la promulgación del Decreto Ejecutivo 539 de 2018 que el Decreto Ejecutivo 511 de 2010 quedó derogado.

Este Decreto Ejecutivo N° 539 de 2018, clasifica las faltas en la misma forma que lo hacía el reglamento derogado, es decir, en faltas leves, graves y muy graves; señalando en el artículo 140 que las faltas leves serán sancionadas con amonestación escrita; **las faltas graves con sanción pecuniaria y con un plan de acción para corregir la falta en el término de un año a partir de la sanción**, y las faltas muy graves serán sancionadas con la cancelación de la carrera o programa o de la autorización de funcionamiento.

El artículo 137 menciona cuáles son las faltas que dan motivo a la aplicación de sanción pecuniaria, aparejada con un plan de acción para corregir la falta en el término de un año a partir de la sanción, así:

“Artículo 137. FALTAS GRAVES. Se consideran faltas graves, las siguientes:

1. Reincidir en la Comisión de faltas leves en concordancia con el artículo 137 del presente Decreto Ejecutivo, en el periodo de un año a partir de la comunicación de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).
2. Incumplir con el proyecto institucional para el cual fue creado.
3. Implementar carrera y programas académicos en entidades, lugares, sedes o extensiones u otras instalaciones para la cual no han sido autorizados por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).
4. Implementar nuevos planes y programas académicos, en sedes, extensiones sin la autorización de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).
5. Desarrollar planes de estudio y programas académicos en instalaciones ajenas a la universidad particular, sin la debida autorización de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).
6. Implementar modificaciones al plan y al programa de estudio de una carrera de pregrado, grado y postgrado, sin que dichos cambios hayan sido aprobados por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA).

7. Desarrollar la cátedra de las carreras aprobadas, sin contar con el personal con la formación académica correspondiente para la cátedra asignada.
8. Permitir que un docente imparta más de dos cátedras a un mismo grupo de estudiantes por periodo académico, aunque tenga la especialidad correspondiente.
9. Permitir que un docente imparta más de cinco cursos al mismo grupo, en el área de su especialidad.
10. Convalidar créditos provenientes de otras universidades que representen más del sesenta por ciento de los créditos contenidos en el plan de estudio de la universidad particular que realiza la convalidación.”

De igual forma, en la Sección C “*Del Procedimiento Disciplinario*” del mismo Capítulo IV del Decreto Ejecutivo N° 539 de 2018, se establece el procedimiento disciplinario que debe ser cumplido por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), el Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria de Panamá (CONAEUPA) y el Ministerio de Educación, y para poder aplicar la sanción por la falta cometida, la misma debe estar descrita en el Decreto Ejecutivo N° 539 de 2018. Si se va aplicar la sanción pecuniaria, acompañada con el plan de acción para corregir la falta en el término de un año a partir de la sanción, entonces, de acuerdo al principio de legalidad o de tipicidad, **la falta tiene que ser alguna de las descritas en el artículo 137 del Reglamento**, ya que no se puede acudir a la analogía.

En relación este principio, es oportuno citar la Sentencia de 30 de julio de 2019 proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia cuando señaló lo siguiente:

“Bajo este contexto, debemos advertir que la falta disciplinaria de “Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde de acuerdo a las funciones de su cargo.”, no se enmarca en el actuar del señor John Rodríguez Smith ...

En este aspecto, debemos remitirnos a lo establecido en el principio de legalidad, por el autor ARBELÁEZ OSSA, Jaime, que en su obra *Derecho Administrativo Sancionador Una Aproximación Dogmática*, Segunda Edición, Legis Editores, S. A., página 187, señala que ‘El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y en las leyes’.

‘La Corte ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber: que exista una ley previa que prevea la hipótesis o situación de que se trate, y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta...’; por lo que se tiene como el pilar fundamental del derecho sancionatorio del Estado de manera tanto histórica como jurídica.

De igual forma, cabe destacar que el autor Jaime Ossa Arbeláez en la obra jurídica en referencia, señala que toda materia sancionatoria está gobernada por ‘...la hipótesis normativa a la cual se adecua la conducta en que incurrió el accionante...’, **a través del principio de tipicidad, y que ‘...a diferencia de otras ramas del derecho no es posible llenar la ausencia de una disposición legal acudiendo a las normas semejantes (analogía legis) o incluso, con las interpretaciones extensivas pues en tal caso, con toda certeza se lesionarían postulados como el de la seguridad jurídica y, fundamentalmente el derecho al debido proceso.’**

En este aspecto, el autor Jaime Ossa Arbeláez concluye de la manera siguiente sobre los principios tratados: ‘...que la legalidad se observa cuando la infracción y la sanción están previstas, en tanto que la tipicidad se complementa a través de la definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción y la sanción. La tipicidad colabora, en cierta medida, a hacer realidad la lex certa definida en la lex previa.’

Cabe resaltar también, tal como lo advierte el autor Jaime Ossa Arbeláez en su misma obra Derecho Administrativo Sancionador Una Aproximación Dogmática, Segunda Edición, si bien ‘...la ley está constitucionalmente investida para hacer remisiones a los reglamentos pero no para que éstos creen el tipo jurídico.’ El tipo no puede innovarlo el reglamento.

En este marco de ideas, debemos manifestar que la conducta del accionante no se enmarca dentro del Reglamento Interno de la entidad para destituirlo, por lo que no puede el Ministerio de Educación introducirla en una causal que no es cónsona con la actuación investigada...” (El énfasis es de la Procuraduría).

En mérito de todas estas consideraciones, la opinión de esta Procuraduría es que el Decreto Ejecutivo N° 511 de 5 de julio de 2010, que reglamentaba la Ley N° 30 de 20 de julio de 2006, no se encuentra vigente, pues perdió su eficacia al promulgarse el Decreto Ejecutivo N° 539 de 30 de agosto de 2018, “Que reglamenta la Ley N° 52 de 26 de junio de 2015, “Que crea el Sistema de Acreditación y Evaluación para el Mejoramiento de la Educación Universitaria de Panamá”, en consecuencia las normas de ese Decreto Ejecutivo no le son aplicables a los procesos de suspensión provisional de universidades particulares, además, esta sanción no está tipificada en este Decreto Ejecutivo N° 539 de 2018, pues las faltas graves contempladas en el artículo 137 del nuevo reglamento, son de naturaleza pecuniaria acompañadas de un plan de acción para corregir la falta en el término de un año a partir de la sanción.

Nota: C-189-21

Pág.7

De este modo, damos respuesta a su interrogante señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a la pregunta formulada.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
Exp. C-182-21

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**