

C-No.318

Panamá, 28 de diciembre de 2001.

Doctora

Berta Alicia Torrijos de Arosemena

Rectora Magnífica de la Universidad Especializada
de Las Américas. (UDELAS)

E. S. D.

Señora Rectora:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota N°. 077-01 de 1 de noviembre de 2001, por medio de la cual nos solicita opinión jurídica respecto “al reconocimiento y alcance de la autonomía de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) y el consecuente trato que en atención a dicha autonomía le corresponde, en igualdad con las otras universidades estatales”.

Planteamiento del Problema

Mediante Resolución Ejecutiva N°.19 de 16 de mayo del año en curso, que lleva la firma de la señora Presidenta de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, se autorizaron las medidas de racionalización y productividad en el sector público. En la misma Resolución, se excluyó, de la aplicación de dichas medidas, a los órganos del sistema de justicia, a la Asamblea Legislativa y la Universidad de Panamá.

La exclusión que se hace de la Universidad de Panamá, en lo que respecta a la aplicación de las medidas de racionalización, obedece al reconocimiento de su autonomía económica, que es uno de los aspectos que comprenden el principio de *autonomía universitaria*.

La consideración anterior es corroborada por la exclusión que se hace posteriormente, del alcance de aplicación de la Resolución N°.19 de 2001 de la Universidad Tecnológica de Panamá, a solicitud que elevara dicho centro de estudios superiores al Ministro de Economía y Finanzas. En efecto, la solicitud de exclusión de la Universidad Tecnológica de Panamá, del alcance de la Resolución Ejecutiva N°.19 de 2001 se fundamentó en la autonomía que le concede la Constitución y la ley, por su carácter de Universidad Oficial del Estado.

A través de nota N°. R-114-7/6-2001-ADMON, la Universidad Especializada de las Américas se dirigió al señor Ministro de Economía y Finanzas, y le solicitó se le excluyera de la aplicación de las medidas contenidas en la Resolución Ejecutiva N°.19 de 2001, basando la petición en las mismas consideraciones legales utilizadas por la Universidad Tecnológica de Panamá, o sea, en la autonomía que goza la Universidad Oficial de la República de Panamá. La petición, en comento fue reiterada en las notas N° R-169-01- ADMON y N° R-169-01- ADMON de 2 y 3 de agosto, respectivamente, sin embargo, no han obtenido respuesta.

Según se explica, la aplicación de las medidas de racionalización contenidas en la Resolución Ejecutiva N°.19 de 16 de mayo de 2001 han afectado negativamente el desenvolvimiento y desarrollo de los planes y proyectos y amenazan con estancar el proceso de fortalecimiento académico e institucional de la Universidad de las Américas.

Opinión jurídica de la institución docente

La UDELAS sustenta la justicia de su petición en la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, que creó la Universidad Especializada de las Américas como Universidad Oficial de la República, con autonomía, personería jurídica, patrimonio propio y facultad de administración y organización administrativa y académica, principio que se mantiene en el artículo 14 del estatuto orgánico de esa casa de estudios. (V. Artículo 1 de la Ley 40/97)

Si bien es cierto, la autonomía de que se habla, es otorgada por Ley, se trata del mismo principio que en el ámbito constitucional se proclama para la Universidad de Panamá. La afirmación expuesta, es la que hace el Dr. César A. Quintero en su Libro de Derecho Constitucional, cuando dice que esta autonomía significa gobierno propio y facultad de darse normas propias. Una

institución autónoma es, así, aquella que se dicta normas de gobierno a sí misma para su ejecución.

El concepto “*autonomía*” equivale a independencia, así entendemos, que quien tiene autonomía, tiene derecho a auto regularse y a auto administrarse. Así pues, entendido el concepto en el sentido sencillo, del Diccionario Enciclopédico Océano equivale a ‘Potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades para regirse. Estado y condición del pueblo que goza de independencia política. Vida propia e independencia de un organismo. Condición del individuo que no depende de nadie’.

Añade el jurista César A. Quintero, que la autonomía de algunas entidades del Estado es creada por Ley; otras veces, por la Constitución Política. La autonomía no es soberanía. Por tanto, esas normas que se dicta a sí misma una entidad autónoma deben estar en armonía con la Carta Fundamental y con la respectiva ley de autonomía.

En el caso de la Universidad de las Américas la autonomía concedida se apoya en la Ley 40 de 1997, se trata del mismo concepto de autonomía universitaria, que nació históricamente cuando se contaba con una sola Universidad Oficial, la Nacional.

Sin embargo, hay que tener claro que este principio planteado en la norma constitucional es sólo aplicable a universidades oficiales, pues así fue concebido desde que se incluyó tal disposición en la Constitución de 1946 y repite la actual Constitución Política de 1972, y sus actos reformativos. Con fundamento a lo anterior las prerrogativas reconocidas a la Universidad Nacional se entiende concedidas a las otras Universidades Oficiales, como lo es la UDELAS.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

El artículo 86 de la Constitución Política de 1946, estatuyó que: ‘La Universidad Oficial de la República de Panamá es autónoma’; por su parte el artículo 99 de la Constitución Política vigente, de igual forma, establece que ‘La Universidad Oficial de la República es autónoma’. Lo anterior nos lleva a concluir que la Universidad Oficial que se crea bajo este concepto constitucional esta amparada por dicho principio. Es decir, se aplican las mismas prerrogativas y consideraciones legales de que goza la Universidad de

Panamá, que en el momento que fue creada, era la única Universidad Oficial de la República.

En consulta n° 129 de 25 de junio de 1999, se indicó que la autonomía universitaria es un concepto que definitivamente encierra varios aspectos, no obstante, es importante subrayar que al referirse a la autonomía universitaria los distintos autores han sido reiterativos al expresar que tales aspectos son inherentes al concepto mismo de universidad.

Aunado a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia en fallo de 23 de diciembre de 1993, emitido por Pleno de la Corte Suprema de Justicia a propósito del Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por la Universidad Tecnológica de Panamá en contra de una orden de no proceder dictada por la Contraloría General de la República, se pronunció respecto a la autonomía consagrada en el artículo 99 de la Carta Fundamental, expresando que le son extensivos a la Universidad Tecnológica de Panamá todas las garantías y principios contenidos en la Constitución Política, referentes al patrimonio, personal y a la dirección académica, que son válidos y aplicables a la Universidad de Panamá. (Ver Registro Judicial, Diciembre de 1993, p.30)

En el caso de la Universidad de las Américas, apreciamos que la misma es una Universidad Oficial de la República, (Art. 1 de la Ley 40/1997), al igual que la Universidad Tecnológica, y las demás creadas bajo el principio constitucional consagrado en el artículo 99, y por ende le son aplicables todos los derechos y beneficios que en atención a la Carta Fundamental se otorga a la Universidad de Panamá, como primera universidad oficial de la República.

Atendiendo este principio constitucional, de equidad e igualdad somos del criterio, que así como fue excluida la Universidad de Panamá, y la Universidad Tecnológica de Panamá, lo legal y justo es que se excluya la Universidad de las Américas del ámbito de aplicación de la Resolución Ejecutiva N°.19 de 16 de mayo de 2001. Recordemos que a la Universidad Tecnológica de Panamá, se le excluyó mediante Nota ALUTP/N/170/01, 31 de mayo de 2001 del Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente este despacho considera que la Resolución de Ejecutiva N°. 19 de 16 de mayo de 2001, debe modificarse en los términos de hacer extensiva la excepción a todas la Universidades Oficiales de la República de Panamá, para garantizar los mismos derechos y prerrogativas que en atención al artículo 99 de la Carta Fundamental, otorga a la Universidad de Panamá, y

contribuir así al crecimiento y desarrollo académico, bajo una política de educación integral, en beneficio de la sociedad panameña.

En estos términos espero haber absuelto en forma adecuada su interesante inquietud, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto y consideración

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/ 20/cch.