



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de septiembre de 2024.
Nota C-196-24

Mgtr.
Rodolfo Williams Jones
Williams, Williams & Asociados
Ciudad.

Ref.: Competencias de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico y de las Juntas Técnicas Profesionales.

Mgtr. Williams:

Hacemos referencia a su solicitud de 9 de septiembre del año en curso, a través de la cual presenta ante este Despacho, una pluralidad de interrogantes relacionadas con las competencias de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico y de las Juntas Técnicas Profesionales, en los siguientes términos:

“ ...

1. *Determinación de Especialidad de una Carrera: Desde un punto de vista jurídico, ¿quién tiene la autoridad para determinar la especialidad a la que pertenece una carrera, la CTDA o la Junta Técnica encargada de tramitar la idoneidad de sus egresados?*
2. *Jerarquía de Autoridad entre Instancias: En términos de jerarquía jurídica, ¿cuál criterio prevalece en caso de conflicto, el de la CTDA o el de la Junta Técnica respectiva? Si la CTDA aprueba una carrera determinada como perteneciente a una especialidad, pero la Junta Técnica discrepa, ¿cuál sería el fundamento jurídico o la norma jerárquicamente superior según nuestro ordenamiento positivo?*
3. *Obligaciones jurídicas de la CTDA: ¿Está la CTDA legalmente obligada a presentar los diseños curriculares que evalúa a las juntas técnicas del país para que estas den su opinión sobre temas académicos y determinen la especialidad correspondiente, o es esta una tarea exclusiva de la CTDA? ¿Cómo delimita nuestro ordenamiento esta relación y competencias.*
4. *Límites de la Autoridad de las Juntas Técnicas: Desde el punto de vista del derecho administrativo, ¿cuáles son los límites legales y competenciales de las Juntas Técnicas responsables de otorgar idoneidad a los profesionales de carreras colegiadas, en relación con la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA)? En otras palabras, ¿hasta dónde se extienden las facultades de las Juntas Técnicas sin invadir competencias exclusivas de la CTDA?”*
5. *Cumplimiento de plazos legales: ¿Puede el CTDA, en derecho, incumplir el plazo legal para los trámites que, por Ley, tiene facultados resolver de manera privativa? ¿Existen excepciones legales que permitan extender el plazo estipulado en el marco normativo vigente?*

6. *Seguridad jurídica y compensación: Considerando la inversión económica que debe hacer cada universidad particular para que la CTDA evalúe sus carreras, ¿qué seguridad jurídica ofrece el Estado ante demoras injustificadas? ¿Existen mecanismos de reembolso o compensación por retrasos en los procesos de evaluación?*
 7. *Está la CTDA facultada legal y constitucionalmente para establecer de manera privativa y arbitraria los costos y tarifa para los servicios de evaluación de carreras y otros servicios prestados a las universidades particulares, o es esta una función de la Asamblea Nacional o de otro estamento gubernamental. ¿Qué normativa regula esta función?*
- ...

Con relación a la temática general en la cual se enmarcan sus interrogantes, resulta preciso indicarle que esta Procuraduría a través de la Nota C-181-24 de 11 de septiembre de 2024, le respondió esas mismas interrogantes, explicándole detalladamente lo siguiente:

De conformidad con el artículo 1 de la Ley No.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 y deroga la Ley 30 de 2006*”, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, fue creado 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 acuerdo con el artículo 2 de la citada Ley No.52 de 2015, dicho sistema está 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.

El artículo 28 *ibídem*, crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, como un 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.

Por su parte, el artículo 31 del mismo cuerpo normativo, señala entre otras, las siguientes funciones:

“Artículo 31. La Comisión Técnica de Desarrollo Académico cumplirá las funciones siguientes:

1. *Aprobar el proyecto institucional y la oferta académica con todos los componentes curriculares básicos, como parte de los requisitos para la*

creación y funcionamiento de las instituciones de educación superior universitaria particular.

(...)

3. Otorgar a las universidades particulares el informe favorable para su incorporación en los procesos de acreditación institucional de carreras y programas.

(...)

9. Aprobar los diseños curriculares de carreras y programas académicos de pregrado, grado y postgrado de las propuestas educativas universitarias que soliciten autorización de creación y funcionamiento al Ministerio de Educación.

10. Aprobar los diseños curriculares de carreras y programas académicos de pregrado, grado y postgrado de las universidades particulares debidamente autorizadas por el Estado.

(...)

13. Supervisar las carreras y programas debidamente aprobados, a fin de se (sic) cumpla con los requisitos mínimos bajo los cuales se aprobó el diseño curricular correspondiente.

(...).”

En el marco de estas competencias, la Comisión Técnica de Desarrollo Académico emite certificaciones sobre las carreras y programas por ella aprobados, las cuales, según se indica en la página web de la Universidad de Panamá, son requeridos para el trámite de idoneidades, trámites ante los diferentes Consejos Técnicos de Panamá; procedimientos de ascensos de categoría en la institución donde labora el solicitante; concursos para ocupar plazas laborales, ingreso a alguno de los planes de maestría, postgrado o doctorado en las universidades oficiales; becas nacionales e internacionales u otros motivos¹.

Ahora bien, las universidades particulares legalmente establecidas, de conformidad con el artículo 80 del Decreto Ejecutivo No.539 de 30 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley No.52 de 2015, gozan de libertad y autonomía para denominar sus ofertas académicas de acuerdo a su misión, visión y valores de sus proyectos institucionales y las tendencias del desarrollo nacional e internacional. No obstante, la oferta académica al igual que las carreras, deberán seguir el mismo procedimiento de aprobación por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA). *(Cfr., artículo 85 del Decreto Ejecutivo No.539 de 2018).*

En este orden de ideas, de conformidad con los numerales 2, 3, 5 y 7 del artículo 81 del aludido Decreto Ejecutivo No.539 de 2018, la propuesta curricular de las universidades privadas incluirá, entre otros aspectos, lo concerniente a la estructura curricular *(que incluye la denominación de la oferta de la carrera o programa, total de créditos, intensidad horaria, duración, modalidad de estudio, título que otorga, facultad a la que pertenece la carrera o programa, entre otros)*; la descripción de la carrera o programa, justificación basada en el diagnóstico, fundamentación, objetivos generales y específicos y/o por competencias, de acuerdo a cada nivel *(técnico, licenciatura, especialización, maestría y doctorado)*; el perfil del egresado *(señala las destrezas, habilidades y conocimientos que debe tener el egresado en correspondencia con el nivel cursado)*; la agrupación de las asignaturas según el área de formación general y profesional *(aplicable a las carreras de pregrado y grado)*, siendo el área de formación general la que incide principalmente en la formación integral del hombre

¹ https://ctda.up.ac.pa/repository/files/Certificaciones_de_Programa_CTDA.pdf

y la mujer (*capacidad reflexiva, valores, profundización cultural, adquisición de habilidades*) y el área profesional, la que se relaciona con los conocimientos, competencias, habilidades, destrezas y actitudes que caracterizan a una determinada carrera y está constituida por asignaturas fundamentales o específicas, así como por asignaturas de orientación especializada.

Por su parte, el artículo 95 del Decreto Ejecutivo No.539 de 2018, como quedó modificado por el Decreto Ejecutivo No.1295 de 9 de julio de 2021, señala que es responsabilidad de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, la evaluación de los planes y programas de las universidades particulares, a través de los representantes de las universidades oficiales. Dichos planes y programas han de presentarse en un diseño curricular que integre todos los elementos señalados por la Comisión y la evaluación se realizará por especialistas de las diferentes universidades oficiales, de conformidad con sus respectivos ámbitos de especialización y/o ubicación geográfica, quienes ejercerán esta responsabilidad como una función pública.

Esta norma reglamentaria, igualmente señala, que el diseño curricular será examinado por dos o tres evaluadores del área de especialidad designados por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), quienes se regirán por el principio de estricta legalidad y confidencialidad; su actuación, según indica la norma en comento, estará sujeta a parámetros y reglas técnicas curriculares establecidos en dicho reglamento y en el formulario oficial de evaluación de programas de estudio. La disposición reglamentaria igualmente señala que, en caso que no se encuentren especialistas o que se requiera la idoneidad para el ejercicio de la profesión, se podrán consultar especialistas externos afines.

De lo hasta aquí anotado, se colige con meridiana claridad que, en lo concerniente a la determinación de las especialidades y subespecialidades de una carrera o profesión, el ámbito de actuación de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico se enmarca en la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades particulares, la aprobación de sus planes y programas de estudio; la supervisión del cumplimiento de por éstas de los requerimientos mínimos de calidad y pertinencia de la enseñanza y el reconocimiento de títulos y grados que emitan.

En cambio, el ámbito de actuación de las Juntas Técnicas Profesionales, es más amplio; puesto que a estos entes colegiados, la ley les atribuye la función de reglamentar y controlar el ejercicio de una determinada profesión en la República de Panamá,

En el sentido anotado, en Sentencia de 15 de septiembre de 2021, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

“Así las cosas, el ejercicio normativo efectuado por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, al proferir la Resolución N°036 de 4 de septiembre de 2019, tiene como antesala, la Resolución N°13 de 6 de junio de 2018, pues, en esta última, se entra a regular la Medicina del Trabajo y Ambiental o Medicina Ocupacional y Ambiental, entendiéndose, que hasta ese momento, esta disciplina de la Salud, no era considerada como una Especialidad dentro de las existentes en la medicina en nuestro país.

En este contexto, y de conformidad con lo expresado en el “Considerando” de la citada Resolución N°13 de 6 de junio de 2018, es que el Consejo Técnico

de Salud, del Ministerio de Salud, se(sic) resolvió, entre otras cosas, definir y otorgar el grado de Especialidad, a esta disciplina científica de la Salud.

(...)

De lo expuesto se extrae, que una de las funciones del Consejo Técnico de Salud, es la ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades que laboran en el sector gubernamental y privado, que brinda atención de salud den el país.

(...)

Con lo anotado, esta Sala, es del criterio, que no se aprecia una vulneración al artículo 85 del Código Sanitario, tal como lo aduce el activador jurisdiccional, pues, precisamente, una de las atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, es la de reglamentar y controlar el ejercicio de la Medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud, función que ha sido ejercida con la promulgación de la Resolución N°036 de 4 de septiembre de 2019, proferida por el mencionado Consejo Técnico de Salud.”

Como es posible advertir, tal como se desprende de la jurisprudencia citada, corresponde a las Juntas Técnicas ejercer el control de una determinada profesión, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades en la misma. De allí que pueda entenderse, que corresponde a éstas, otorgar el grado de “especialidad” a las disciplinas o áreas de conocimiento que conforman una carrera profesional existente en nuestro país, indistintamente de que la misma sea ofertada por una universidad oficial o por una institución universitaria de carácter particular.

Por último, respecto a sus tres (3) últimas interrogantes, relacionadas con el **cumplimiento de plazos legales, seguridad jurídica y compensación, así como los costos y tarifas para los servicios de evaluación de carreras y otros servicios prestados a las universidades particulares**, tenemos a bien indicarle lo siguiente:

- Respecto del cumplimiento o no de los plazos legales en que pueda incurrir la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), para los trámites que por ley le están facultados para resolver, no le es dable a esta Procuraduría, emitir un criterio legal; toda vez que, la actuación o proceder que en el ejercicio de sus funciones, tenga a bien ejecutar dicha Comisión Técnica, escapa de nuestras competencias constitucionales y legales.
- En lo concerniente a la seguridad jurídica y compensación, ante demoras injustificadas por parte de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), respecto a la evaluación de carreras, debemos indicarle que dichas interrogantes corresponde ser absueltas, por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, como organismo evaluador, acreditador y representativo de los diferentes actores vinculados con el desarrollo de la educación superior universitaria del país²; tomando en consideración, que dicho Consejo Nacional, tiene dentro de sus funciones, ofrecer asesoría técnica, acompañamiento

² Cfr. Artículo 20 de la Ley No.52 de 2015.

y formación a la instituciones universitarias en los procesos de evaluación y acreditación institucional de carreras y programas³.

- Con relación a los costos y tarifas que establezca la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), para los servicios de evaluación de carreras y otros servicios prestados a las universidades particulares, resulta oportuno indicarle que el artículo 58 del Texto Único del Decreto Ejecutivo No.539 de 30 de agosto de 2018⁴, dispone que a la CTDA, le corresponde entre otras cosas, aprobar los planes y programas de las carreras de pregrado, grado y postgrado que ofrecerán las universidades particulares; por lo tanto, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio legal, en cuanto al importe o valor que determine aplicar y/o fijar dicha Comisión Técnica sobre sus servicios, toda vez que dicha acción, escapa de nuestras competencias constituciones y legales.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta; reiterándole igualmente que la orientación ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/mabc
C-184-24



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

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

³ Cfr. numeral 6 del artículo 23 ibídem.

⁴ Aprobado mediante Resuelto No.723-AL de 21 de marzo de 2022. Gaceta Oficial No.29507-A de 31 de marzo de 2022.