

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1357

Panamá, 27 de noviembre de 2019

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

Contestación de la demanda.

El Licenciado Alejandro Eliecer Gil Vásquez, actuando en representación de **Deisy Cristina Castro Gómez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo en la que supuestamente incurrió la **Comisión Técnica de Desarrollo Académico** al no dar respuesta a la denuncia presentada el 12 de octubre de 2018.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante alega que la supuesta negativa tácita, incurrida por la entidad, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 28 de 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, y deroga la Ley 30 de 2006, el cual establece que se 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, aprobar los planes y programas de estudio y el cumplimiento de los requerimientos mínimos, a fin de garantizar la calidad de la enseñanza (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial); y

B. Los artículos 86, 87 y 88 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales refieren, en su orden, que acogida la denuncia o la queja la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual se emitirá una resolución; que una copia de esta última deberá hacerse de conocimiento del denunciante o querellante dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de su emisión; y que toda investigación por denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, la recurrente dirige su demanda contra la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá, al no responder su denuncia fechada de 12 de octubre de 2018, a través de la cual pone en conocimiento al Rector de la Universidad de Panamá, sobre las supuestas irregularidades originadas por la presunta mala actuación de la Secretaria Técnica de Desarrollo Académico, Licenciada María del Carmen Terrientes de Benavides, en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 23-35 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la actora, **Deisy Cristina Castro Gómez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, incurrido por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá; y que como consecuencia de ello, se reconozcan las irregularidades denunciadas en virtud de la inactividad incurrida por la entidad demandada al no efectuar las

investigaciones correspondientes; que se proceda a levantar el informe técnico respectivo por las faltas en las que está incurriendo la Universidad Santa María La Antigua; y que se impongan las sanciones procedentes (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la accionante alega que la entidad demandada tenía la obligación de llevar a cabo la investigación por la denuncia presentada el 12 de octubre de 2018, por lo que, al no cumplir con el mandato legal que establece la normativa aplicable, tal inactividad por parte de la Administración Pública vulnera lo establecido en la ley (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la recurrente en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, incurrida por la entidad demandada, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se tiene que la entidad demandada, previo a la denuncia de 12 de octubre de 2018, sobre la cual la actora alega la supuesta negativa tácita, **ya se había pronunciado sobre una primera denuncia fechada 19 de octubre de 2017, la cual recaía precisamente respecto a la implementación de los cursos de inglés en la Universidad Santa María La Antigua para la obtención del título de Licenciatura** (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

En ese sentido, consta que por medio de la Nota SCCTDA-2010-18 de 21 de marzo de 2018, la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá, le aclaró a la hoy recurrente, **Deisy Cristina Castro Gómez**, lo siguiente:

“En relación a su denuncia presentada sobre la implementación de los cursos de inglés de en la Universidad Santa María La Antigua (Anexo 1) a fin de obtener el título de Licenciatura, tengo a bien informarle que ésta carrera fue aprobada (sic) Resolución CTF-81-2013 (Anexo 2) el día 11 de diciembre de 2013 en la modalidad presenciales para las sedes: Panamá, Colón. Chitré, Santiago y David.

...

Al ser esta Comisión la encargada de revisar y aprobar los diseños curriculares, en el caso de la licenciatura en Ingeniería Industrial Administrativa, si se constituye como un requisito de graduación, al igual, que los es como lo indica el Diseño Curricular cumplir con el servicio social universitario.” (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, este Despacho advierte que la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá, contrario a lo afirmado por la actora, no incurrió en una negativa tácita ni mucho menos vulneró lo dispuesto en la normativa aplicable, toda vez que la petición elevada por **Deisy Cristina Castro Gómez, ya había sido absuelta por dicha institución;** por consiguiente, **no ameritaba la apertura de ninguna investigación ni mucho menos la imposición de sanción alguna contra la Universidad Santa María La Antigua,** pues tal como se le indicó a la prenombrada, el programa académico y profesional de inglés es un requisito de titulación para la Licenciatura de Ingeniería Industrial Administrativa en dicha casa de estudios superiores.

En ese orden de ideas, consideramos pertinente acotar que la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá si bien tiene como función fiscalizar y dar seguimiento al desarrollo académico de las universidades particulares, aprobar los planes y programas de estudio y supervisar el cumplimiento de los requerimientos mínimos, lo cierto es que corresponde a la Comisión Técnica de Fiscalización la función de recibir la solicitud de aprobación de planes y programas de estudios, tal como lo establecen los artículos 83 (numerales 1 y 2) y 85 del Decreto Ejecutivo 511 de 15 de junio de 2010, por el cual se reglamenta 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 y se dictan otras disposiciones; normas cuyos contenidos establecen lo siguiente:

**“Artículo 83.** La Comisión Técnica de Fiscalización forma parte del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y tendrá como funciones, además de las señaladas en la Ley 30 del 20 de julio de 2006, las 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 universidades particulares.
2. Aprobar los estatutos, la modificación de los mismos, la actualización de los planes de estudio y la creación de nuevas carreras solicitadas por las universidades particulares

durante el periodo de funcionamiento provisional, así como después de obtener la autorización definitiva del funcionamiento.”

**“Artículo 85.** Las universidades particulares presentarán a la Comisión Técnica de Fiscalización, los planes y programas de estudio de las carreras de pregrado, grado y postgrado, para su evaluación y aprobación, a fin de determinar si los mismos cumplen con los requisitos mínimos de estudio.”

Sobre este punto, consideramos de suma relevancia señalar que la enseñanza obligatoria del idioma inglés u otro idioma de uso internacional necesarios para su ejercicio profesional, en los centros educativos oficiales y particulares del primer y segundo nivel de enseñanza, es un presupuesto establecido vía Ley, particularmente, en los artículos 5 y 6 de la Ley 2 de 14 de enero de 2003, que puntualizan:

**“Artículo 5.** Los centros de formación pedagógica, oficiales y particulares, los institutos superiores del sector público y privado **y las universidades oficiales y particulares, incluirán y desarrollarán un programa especial de formación para la enseñanza del idioma inglés**, a fin de que sus egresados tengan dominio de la metodología para la enseñanza de dicho idioma en el primer y segundo nivel de enseñanza.” (La negrita es nuestra) (Cfr. Página 3 de la Gaceta Oficial 24,720 de 16 de enero de 2003).

**“Artículo 6.** Las universidades oficiales y particulares establecerán los mecanismos y los programas necesarios para que el aspirante a cualquier título universitario, además del español, tenga los conocimientos de inglés u otro idioma de uso internacional necesarios para su ejercicio profesional. Esta disposición se implementará en un término que no excederá los cinco años, contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Página 3 de la Gaceta Oficial 24,720 de 16 de enero de 2003).

Bajo este escenario, debemos acotar que la exigencia a las universidades oficiales del idioma inglés dentro de sus programas de estudios, fue abordada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 11 de marzo de 2019, cuya parte medular expresa lo siguiente:

“...  
Considera este Tribunal Constitucional que, no hay tal quebrantamiento del texto constitucional como arguye el activador constitucional, pues **para la enseñanza del idioma inglés o de cualquier otro idioma en las universidades, el artículo 6 de la Ley No. 2 de 2003 impugnado, claramente prevé que es el centro de educación superior quien incluirá y desarrollará un programa especial para la enseñanza del idioma inglés**, tal y como en su momento lo hizo la demandante, la Universidad de Panamá, en la Reunión del Consejo General Universitario 9-08,

celebrado el 23 de 2008, por tanto, cumpliendo así con lo preceptuado en los artículos 99 y 103 de la Constitución Política, del respeto a la autorregulación que tiene la Universidad de Panamá, **así como la labor de fiscalización de las universidades oficiales y particulares del país.**

...

Para comprender mejor el espíritu de la Ley No. 2 de 14 de enero de 2003, se hizo una revisión de las actas de discusión del Pleno de la Asamblea Nacional, del proyecto de Ley, hoy Ley No. 2 de 2003, los que nos indican que **la introducción del aprendizaje de diversos idiomas, no sólo el del inglés, constituyen para el estudiante una ventaja comparativa**, con respecto a aquel estudiante que sólo conoce un idioma, pues esto le permite romper las barreras de comunicación, involucra aceptar nuevos conocimientos, es información, entre otras cosas, y los legisladores sostienen que la ley en sí, no promueve la obligatoriedad del idioma inglés, sino la exigencia que un estudiante a nivel superior aprenda otro idioma distinto al español, **contribuyendo así en la modernización de la educación panameña en general**, tal y como lo establece el artículo 92 de la Constitución arriba citado, en concordancia con los artículos 6 y 7 de la Ley No. 2 de 14 de enero de 2003, hoy impugnados.

...

En mérito de lo expuesto, **la Corte Suprema de Justicia- PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor Vasco Torres De León, actuando en nombre y representación de la Universidad de Panamá, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase **'y las universidades oficiales y particulares'** contenida en el artículo 5 y los artículos 6 y 7 de la Ley No. 2 de 14 de enero de 2003." (La negrita es nuestra).

Así las cosas, mal puede pretender la hoy demandante que se le apliquen sanciones a la Universidad Santa María La Antigua, ya que el programa académico y profesional de inglés es un requisito de titulación de la Licenciatura de Ingeniería Industrial Administrativa en dicha casa de estudios superiores, mismo que fue debidamente aprobado por la Comisión de Fiscalización de la Universidad de Panamá mediante la Resolución CTF-81-2013, el cual fue integrado con la finalidad de cumplir con lo regulado en las disposiciones legales ya enunciadas.

Aunado a lo anterior, tales observaciones fueron debidamente informadas a la actora, **Deisy Cristina Castro Gómez**, a través de la Nota SCCTDA-2010-18 de 21 de marzo de 2018, suscrita por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá; de ahí que carezca de asidero jurídico la negativa tácita, por silencio administrativo, alegada por la recurrente así como

también la transgresión de las normas invocadas relativas a la apertura de una investigación administrativa originada por una denuncia.

Al respecto, debemos precisar que la actuación de todos los servidores públicos debe encontrarse enmarcada bajo el principio de estricta legalidad, por consiguiente, imponer una sanción a la Universidad Santa María La Antigua sin contar con los elementos de convicción que sustenten tal medida, devendría en una extralimitación de funciones por parte de la Universidad de Panamá, máxime tomando en cuenta que esta última, de acuerdo a lo que consta en autos, efectuó todas las diligencias correspondientes a fin de corroborar si, en efecto, el programa de estudios objeto de la denuncia se ceñía o no a los parámetros establecidos en la ley.

En otro orden de ideas, se advierte que la accionante, **Deisy Cristina Castro Gómez**, pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno la denuncia fechada 12 de octubre de 2018, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio.

Según consta en el expediente judicial, el tema objeto de su petición no solo había sido respondido previamente por parte de la entidad demandada, tal como lo manifestamos en párrafos precedentes, sino que también el apoderado judicial de **Deisy Cristina Castro Gómez** pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 1 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, luego de agotada la vía gubernativa, cuando presentada la solicitud dirigida a un funcionario o a una autoridad, se entiende negada, por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre ella, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no equivale al reconocimiento de la pretensión de la recurrente, en este caso, la procedencia o no de una sanción contra la Universidad Santa María La Antigua, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría respetuosamente solicita a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción

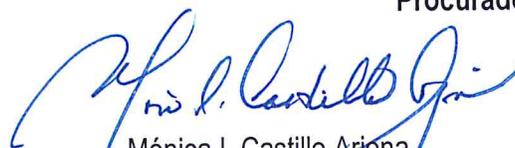
formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en la que supuestamente incurrió la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá, al no contestar la solicitud de 12 de octubre de 2018; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 25-19