



# **EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

## **Oscar Ceville**

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas con Maestría en Derecho Comercial y Comercio Internacional, se desempeña como Procurador de la Administración. Ha sido Director Jurídico de la Universidad de Panamá (2001-2003), Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (1999), Viceministro de la Presidencia (1996-1999), Miembro de la Comisión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1996-2000), y Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y la Universidad de Ciencia y Tecnología (ULACIT)

**Universidad de Panamá  
Instituto de Estudios Nacionales**

**2003**

**378**

**C625ev Consejo de Rectores de Panamá**

**Evolución del Régimen Jurídico de la Educación Superior  
en la República de Panamá / Oscar Ceville - Panamá :  
Universidad Tecnológica de Panamá, 2005.**

**37p. ; 27 cm.**

**ISBN 9962-802-70-9**

**1. EDUCACIÓN SUPERIOR - PANAMÁ 2. EDUCACIÓN  
SUPERIOR - LEGISLACIÓN - PANAMÁ I. Título.**

## **PRESENTACIÓN COLECCIÓN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PANAMÁ IESALC-UNESCO / CONSEJO DE RECTORES DE PANAMÁ**

Una enseñanza de calidad para todos a lo largo de la vida, basada en el mérito y la equidad, es la visión de la UNESCO para el desarrollo de la educación. Para lograr esta meta, la UNESCO busca promover la educación como derecho fundamental de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, mejorar la calidad de la educación mediante la diversificación de sus contenidos y métodos y la promoción de valores compartidos universalmente, además de promover la experimentación, innovación, difusión y utilización compartida de la información y de las mejores prácticas académicas, así como el diálogo sobre políticas en materia de educación. El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) es el ente encargado de poner en práctica el programa de la UNESCO relativo a la educación superior en América Latina y el Caribe.

La misión esencial del IESALC es contribuir decidida y efectivamente a lograr una transformación profunda y permanente de la educación superior en América Latina y el Caribe, afianzando un programa de trabajo que, entre otros propósitos, procure constituirse en instrumento para apoyar la gestión del cambio y las transformaciones. Es una instancia que armoniza, promueve y coordina las iniciativas y demandas generadas por los sistemas de Educación Superior, sus integrantes y los actores vinculados a ellos, con el fin de establecer el nuevo consenso que coloque “a las Instituciones de Educación Superior en una mejor posición para responder a las necesidades presentes y futuras del desarrollo humano sostenible” (Conferencia de La Habana, 1996). El logro de la misión del IESALC se alcanza a través de: una educación superior para un desarrollo humano endógeno y sostenible, una transformación de la gestión de la educación superior, así como en la reformulación de la cooperación internacional.

El IESALC tiene como objetivos promover una cooperación más estrecha entre los Estados Miembros de la región, sus instituciones y especialistas en el campo de la educación superior; contribuir a mejorar el conocimiento mutuo de los sistemas de educación superior de la región con el fin de facilitar su comparación con otras regiones del mundo para asistir a su desarrollo; ayudar a todo Estado Miembro que solicite la cooperación del Instituto a mejorar y desarrollar sus sistemas e instituciones de educación superior dentro del proceso de reforma que haya emprendido.

Otras metas incluyen promover y apoyar, en el marco de la integración regional, una mayor movilidad de profesionales de los establecimientos de educación superior, particularmente en países de menor desarrollo relativo, con miras a utilizar mejor los recursos humanos y educativos y contribuir a facilitar una mayor fluidez en el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior entre los países de la región y los de otras partes del mundo; impulsar mecanismos nacionales y regionales para fortalecer la calidad de la educación superior por medio de procesos de evaluación y acreditación; animar a la utilización de las nuevas tecnologías de información y de comunicación en las instituciones de educación superior y facilitar en las mismas la creación de “universidades, laboratorios y bibliotecas virtuales”, así como la creación de redes locales, nacionales y regionales, que aporten una nueva dimensión al trabajo de la educación superior en la región.

Dentro de este marco institucional, y con base en los principios de la Declaración Mundial y el Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el Desarrollo de la Educación Superior aprobados en 1998 por la Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) de la UNESCO, numerosas investigaciones y experiencias se han producido en el ámbito mundial para introducir reformas innovadoras y eficaces, tanto en las instituciones como en los sistemas de educación superior. Numerosos son también los especialistas que, en los últimos años, han analizado esta temática, y existe un gran número de publicaciones al respecto.

Considerando que la información es en la actualidad uno de los elementos esenciales para la toma de decisiones, el IESALC ha incluido entre sus prioridades facilitar el acceso a la información relacionada a este nivel educativo en América Latina y el Caribe, al igual que a temas directamente vinculados a su quehacer. Para ello, se utilizan las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de información y, a través de su página Web, el IESALC implementó en junio del 2001 el programa del Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, el cual incluye componentes de investigación, intercambio y difusión, y que ha promovido en cada uno de los países y subregiones del continente la realización de diversos informes nacionales y estudios temáticos sobre diferentes aspectos de la Educación Superior, además de la difusión a través de un Boletín Digital que ofrece un panorama de las principales noticias y de los debates relevantes que se producen sobre este nivel educativo.

Esta visión de conjunto permite a aquellos especialistas interesados en profundizar en los aspectos más trascendentales de la problemática de este nivel educativo, identificar

además los países, instituciones e individuos que están comprometidos con la transformaciones y el desarrollo de la educación superior.

Los informes nacionales y los estudios temáticos tienen como objetivo profundizar en la problemática de este nivel educativo en el ámbito nacional y regional, así como producir un flujo de reflexión e intercambio sobre las distintas experiencias, problemáticas y acciones concretas a las que se ve confrontada la comunidad -académica, civil y gubernamental- en distintos países, contribuyendo así al observatorio sobre la evolución de la situación regional e internacional. Este trabajo de investigación se está llevando a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos, a través de los organismos centrales responsables de ese nivel educativo en todos los países de la región, las asociaciones nacionales, subregionales y regionales de universidades, centros de investigación especializados y expertos en la materia.

Los análisis sectoriales y nacionales de la situación y perspectivas de la educación superior son a su vez el insumo fundamental para la realización de estudios regionales comparativos que complementan los enfoques nacionales. Los resultados de los grupos de investigación se difunden luego a la comunidad académica en su conjunto, a los gobiernos, a los sectores productivos públicos y privados y a los demás actores sociales interesados en esta temática.

Es en este contexto que se enmarca la serie de estudios siguientes que el IESALC está editando junto con el Consejo de Rectores de Panamá. Como resultado de un convenio suscrito entre ambas instituciones, con el fin de profundizar en el conocimiento de la educación superior en Panamá, se presentan en esta serie los siguientes títulos.

Informe nacional de educación superior en Panamá; Noemí Lucila Castillo y Ángela Arrue  
Evolución del régimen jurídico de la educación superior en la República de Panamá; Oscar Ceville  
La educación superior no universitaria en la República de Panamá; Mario Augusto Medina  
Feminización de la matrícula universitaria en la República de Panamá; Aracelly De León de Bernal (UDELAS)  
Estudio sobre la educación superior universitaria privada en Panamá; Haydée Franco  
Estudio sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior en Panamá; Abril Chang de Méndez y Elizabeth Petrovich de Molina (Universidad de Panamá)  
Estudio de postgrado en Panamá; Filiberto Morales  
Informes sobre la integración de personas con discapacidad en la ES en Panamá; Alexis Rodríguez  
Diagnóstico de los títulos de la educación superior en Panamá; Vielka de Escobar  
Informe sobre deserción y repitencia; Vielka de Escobar

Claudio Rama  
Director IESALC

Salvador Rodríguez  
Presidente Consejo de Rectores de Panamá



**Instituto Internacional de la  
UNESCO para la Educación  
Superior en América Latina y el Caribe**

El Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), es un organismo de la UNESCO dedicado a la promoción de la educación superior, contribuyendo a implementar en la región latinoamericana y caribeña el programa que, en materia de educación superior, aprueba bianualmente la Conferencia General de la UNESCO.

Su misión fundamental es contribuir al desarrollo y transformación de la educación terciaria afianzando un programa de trabajo que, entre otros propósitos, procure constituirse en instrumento para apoyar la gestión del cambio y las transformaciones a fin de que la educación superior de la región sea promotora eficaz de una cultura de paz que permita hacer viable -en una era de mundialización - el desarrollo humano sostenible, basado en la justicia, la equidad, la libertad, la solidaridad, la democracia y el respeto de los derechos humanos.

El Instituto, además de participar en la conceptualización, elaboración y formulación de los programas, objetivos y estrategias de la UNESCO en materia de educación superior, particularmente los referidos al ámbito regional, contribuye en estrecha colaboración con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados así como la comunidad académica local, a la consecución de dichos objetivos. Ello se realiza esencialmente a través de la constitución de redes y producción y difusión de estudios e investigaciones sobre aspectos relevantes vinculados al sector de la educación superior en América Latina y el Caribe, y el asesoramiento a los Estados Miembros en la formulación de políticas en el ámbito nacional, subregional y regional.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. ÉPOCACOLONIAL	2
II. ÉPOCADE UNIÓN A LA GRAN COLOMBIA	3
III. ÉPOCAREPUBLICANA	3
1. Evolución Jurídica General	3
2. Universidades Privadas	10
3. La Universidad de Panamá	12
4. Ciudad del Saber	23
BIBLIOGRAFÍA	25

## INTRODUCCIÓN

Este documento responde a una de las tareas que se derivan del Acuerdo con IESALC/UNESCO, que consiste en llevar a cabo un estudio sobre la evolución de la Educación Superior en Panamá.

En tal sentido, pretende resumir la evolución del ordenamiento jurídico que en materia de Educación Superior rigió para el Istmo de Panamá y con posterioridad para la República de Panamá. Abarca tres períodos claramente definidos: la Época Colonial, la Época de Unión a La Gran Colombia y la Época Republicana.

La Época Colonial (1501-1821) refleja una educación superior clerical en manos de sacerdotes de la Compañía de Jesús, cuya máxima expresión fue la Universidad San Javier, impulsada por el obispo Francisco Javier de Luna Victoria y Castro.

La Época de Unión a la Gran Colombia (1821-1903) se distingue por la casi nula legislación en materia de educación superior, destacándose la Universidad del Istmo que en realidad se crea durante el Estado Libre de Panamá, un período autónomo del Istmo.

La Época Republicana (1903-2003), ocupa la mayor parte del trabajo. Comprende un período con abundante normas jurídicas sobre el tema. Se estudia dentro del mismo, la evolución de las normas constitucionales y legales relativas a la educación superior; los intentos por crear una universidad para servir al continente, con sede en Panamá; las normas reguladoras de las universidades privadas; y un especial énfasis en la evolución del régimen jurídico de la Universidad de Panamá.

Finalmente, el tema de la Ciudad del Saber, concepto novedoso en materia de educación superior, que combina el mundo académico-científico y empresarial, nacional e internacional, cierra la agenda.

Conviene advertir que el trabajo no se circunscribe sólo a la recopilación cronológica de leyes y decretos, sino que incursiona en la explicación de las circunstancias que dieron origen a las mismas y algunos juicios críticos sobre los efectos de estas normas jurídicas.



## I. ÉPOCA COLONIAL

Fue durante la época de la colonia (1501-1821) que se avizoran los primeros intentos de crear las bases de la enseñanza universitaria, también por iniciativa de la Iglesia, preocupada principalmente por la enseñanza de la doctrina cristiana y la aculturación de los indígenas.<sup>1</sup>

En 1575, la Compañía de Jesús funda una escuela de enseñanzas elementales y en 1578, Miguel Fuentes, jesuita, propugna la idea de crear una corporación de tipo universitario, ampliamente reconocida en Europa desde el siglo XII.<sup>2</sup>

En 1608, el general de la compañía de Jesús, Claudio Acuaviva, ordena la creación del Colegio de Panamá, bajo el rectorado del Padre Ignacio Xaime, colegio que junto al seminario de San Agustín, son los primeros pasos en educación superior en el Istmo.<sup>3</sup>

Posteriormente en el siglo XVIII, se fundó la Real y Pontificia Universidad de San Javier, creada por Real Cédula de Aranjuez de 3 de junio de 1749 y reconocida por las autoridades coloniales el 24 de enero de 1750. Regentada por los jesuitas, gozó del impulso de Francisco Javier de Luna Victoria y Castro, Obispo de Panamá y Trujillo, otorgaba los grados de bachiller, licenciado y maestro en filosofía y teología. Esta Universidad duró hasta el año de 1767, cuando por orden de Carlos III de España, los jesuitas fueron expulsados de América.<sup>4</sup>

En 1803, merced al empeño del Obispo Manuel González de Acuña se crea el Colegio Seminario en el cual únicamente se impartía gramática castellana.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> *Quintero Marrone, Selva: Análisis Jurídico-Orgánico de la Universidad de Panamá. Editorial Universitaria, Panamá 1999, p. 44.*

<sup>2</sup> *idem.*

<sup>3</sup> *idem. p. 45*

<sup>4</sup> *idem. Pp. 45 y 46*

<sup>5</sup> *Moreno Davis, Julio César: Cit. Por Quintero Marrone: Op. Cit. p. 46*

## II. ÉPOCA DE UNIÓN A LA GRAN COLOMBIA

Panamá se independizó de España en 1821, declarada ésta se unió a la Gran Colombia (1821-1903), período durante el cual la educación del país mantuvo un estado lamentable.

En 1824 se fundó el primer colegio secundario por Francisco de Paula Santander, encargado del Poder Ejecutivo, se nombró como Colegio del Istmo, donde se atendían las cátedras de filosofía y teología y desde 1834, las de gramática latina y castellana. En 1835, se le solicita al congreso de Bogotá venia para dictar los cursos de matemática, jurisprudencia y medicina. Este Colegio, durante la constitución del Estado Libre del Istmo (1840), se convirtió en Universidad, mediante Decreto N°15 de 1841, con el nombre de Universidad del Istmo y con un carácter secular y técnico. Por razones económicas la misma clausuró en 1852.<sup>6</sup>

Entre mediados de siglo XVIII y principios del siglo XX, el Istmo de Panamá estuvo huérfano de educación superior. Sólo cuentan algunos esfuerzos por establecerla durante la época del Estado Federal de Panamá (1853-1885), cuando se imparten algunos cursos para la formación de maestros a partir de 1870. Debemos anotar que fue en esta época del Estado Federal, cuando se dicta la primera Ley Orgánica de Instrucción Pública (1873).<sup>7</sup>

## III. ÉPOCA REPUBLICANA

### 1. Evolución Jurídica General

Panamá se convierte en República al separarse de Colombia el 3 de noviembre de 1903 y aprueba su primera Constitución Política el 13 de febrero de 1904, que sobre instrucción pública, dispone: “La instrucción primaria será obligatoria, y la pública gratuita. Habrá escuelas de artes y oficios y establecimientos de enseñanza secundaria y profesional, a cargo de la Nación” (artículo 133).

<sup>6</sup> *idem.* p. 63

<sup>7</sup> *idem.* p. 49

Posteriormente, se dicta la Ley N° 11 de 23 de marzo de 1904, Orgánica de Instrucción Pública, reformada por la Ley 22 de 1 de junio de 1907, cuyo Capítulo III se refiere a la instrucción secundaria y profesional y su artículo 23 dispone que "...Los estudios profesionales...tendrán por objeto habilitar para las siguientes profesiones: jurisprudencia, agrimensura y topografía, agronomía, dentistería, farmacia, partería, asistencia de enfermos, comercio e idiomas, estadística y servicio de correos".

El Capítulo de esta Ley referente a la Instrucción Comercial e Industrial, que se identifica separado de la Instrucción Primaria y la Instrucción Secundaria, por lo que debemos ubicarlo en el nivel de la educación superior, faculta al gobierno para fundar una Escuela de Comercio para preparar jóvenes para la carrera mercantil y para la educación de los ramos de Hacienda y Estadística. También se le autoriza para establecer un Instituto de Bellas Artes, que comprenda una Escuela de Artes Plásticas y otra de Música y Declamación. (artículos 49 y 56).

Con relación a la educación superior universitaria, encontramos las primeras manifestaciones legislativas de la época republicana en dos leyes: la Ley 52 de 20 de mayo de 1904 que autoriza la construcción de un edificio destinado a albergar la Universidad<sup>8</sup> y la Ley 6 de 26 de septiembre de 1906, cuyos artículos 1 y 3, establecen una subvención del Estado destinada al Colegio Universitario de Panamá, regentada por el Doctor Antonio José de Irrisarri, y se crean siete becas destinadas a estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas del Colegio Universitario de Panamá.

La Ley 22 de 1907 a la que antes hemos hecho referencia, creó la principal escuela de educación secundaria del país, con una escuela primaria común para la práctica docente de maestros graduados de la Escuela Normal, el **INSTITUTO NACIONAL**, donde más tarde también funcionaría la Universidad de Panamá (1935) y dispuso que en dicho colegio se enseñaran algunas profesiones tales como jurisprudencia, agrimensura y topografía, agronomía, dentistería, farmacia, partería, asistencia de enfermos, comercio e idiomas, estadística y servicio de correos (artículos 20 y 23).

<sup>8</sup> *idem.* p. 54

El Instituto Nacional, inaugurado en 1909, constituye un hito en la evolución de la instrucción pública en Panamá. Representa el nacimiento y desarrollo de la educación laica y científica que se contraponen a la educación clerical y dogmática que dominó la concepción de la educación de la nación panameña desde la colonia. Ahí se dictan los primeros cursos profesionales de matemática, dirigidos a formar entre los maestros, los profesores de matemáticas.<sup>9</sup> En 1917 se crearon la Escuela de Medicina y Cirugía y la de Cirugía dental, instituyéndose la escuela de Medicina y Cirugía en el Hospital Santo Tomás.<sup>10</sup>

En 1918, mediante Decreto 7 de 25 de enero, se crea la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas y una Facultad Nacional de Derecho, reorganizada en 1925, mediante Decreto 67 de 17 de noviembre, con el nombre de Escuela de Derecho y Ciencias Sociales, clausurada en 1928 y sustituida en 1930 por la llamada Escuela Libre de Derecho, de carácter privado y reconocido oficialmente para dedicarse a la enseñanza superior en Derecho por el Decreto Ejecutivo 55 de 29 de mayo de 1933.

Dentro del marco de la educación superior, también funcionaron en Panamá las Escuelas de Farmacia y Agrimensura, creadas por el Decreto Ejecutivo 31 de 28 de abril de 1920.

Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 41 de 27 de noviembre de 1924 recomienda la creación de una Escuela de Medicina, de Lenguas Modernas y de Pedagogía para la formación de profesores de normal y de segunda enseñanza. Esta última estuvo precedida por un Instituto Pedagógico encargado de la formación de profesores de segunda enseñanza.<sup>11</sup>

Posteriormente, se dicta el Decreto Ejecutivo 55 de 29 de mayo de 1933, que además de crear la Facultad de Educación, la reglamenta, al igual que al Instituto Pedagógico y a las Escuelas de Farmacia, Derecho y Agrimensura. Estas pasarán a formar parte de la Universidad de Panamá, luego de su creación en 1935.

Se trata pues, de una época en la que se incursiona a nivel oficial en la educación superior, pero sin contar con una política, estrategias, ni instalaciones adecuadas,

<sup>9</sup> *idem.* p. 57

<sup>10</sup> *idem.* p. 57

<sup>11</sup> *idem.* p. 62

donde la intervención oficial es casi total en los aspectos financieros, administrativos y docentes.

En la arena internacional, entre 1912 y 1926, Panamá propone la creación de dos universidades destinadas a servir al continente desde la capital del país. Estas fueron: la Universidad Panamericana y la Universidad Bolivariana. En 1940 propondrá la Universidad Interamericana.

La idea de la Universidad Panamericana, surge alrededor de la inauguración del Canal de Panamá y se propone formalmente a los gobiernos de la Unión Panamericana en el Segundo Congreso Científico Panamericano celebrado en Washington en 1915.

El proyecto de organización de la Universidad Panamericana fue sustentado ante la Unión Panamericana el 30 de abril de 1917 y el 27 de marzo del mismo año mediante Decreto 6 de 1917 se le reglamentó.<sup>12</sup> Este Decreto reconoce a la Universidad como una persona jurídica con libertad para establecer las cátedras, áreas de investigación y profesiones que a bien tenga. La facultad además para organizarse administrativa y académicamente, así como para dictar su Reglamento interno.

A pesar del entusiasmo inicial, la idea de la Universidad Panamericana pierde fuerzas y se desvanece en el tiempo.

La idea del Doctor Octavio Méndez Pereira de crear una Universidad Bolivariana, fue presentada formalmente en el Tercer Congreso Científico Panamericano, celebrado en Perú en 1924, con la intención de que empezara a funcionar en 1926 en conmemoración del centenario del Congreso Anfictiónico convocado por Bolívar.

La misma fue jurídicamente creada mediante Decreto Ejecutivo 50 de 20 de junio de 1926. En octubre del mismo año, el Decreto Ejecutivo 83 crea el Consejo Universitario de la Universidad Bolivariana como órgano superior de gobierno universitario y diseña su organización administrativa y docente, a la vez que se le

<sup>12</sup> *idem*, p. 63

promete autonomía. Esta Universidad sería financiada por el Gobierno de la República de Panamá.

Lamentablemente la idea de la Universidad Bolivariana no tuvo éxito, aun cuando en el encuentro en que fue propuesto, la mayoría de las naciones latinoamericanas consignaron su apoyo a la iniciativa.

La República de Panamá aprueba su segunda Constitución Política el 2 de enero de 1941, que en materia de educación superior sólo dispone de manera lacónica que “El reconocimiento de títulos profesionales académicos corresponde al Estado” (artículo 57).

La tercera Constitución Política de la era republicana, aprobada el 1 de marzo de 1946, prestará mayor atención al tema de la educación superior y de modo particular, a la educación universitaria oficial, expresada en los artículos 85 a 88, de la siguiente manera:

“Artículo 85: Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con las disposiciones legales.”

“Artículo 86: La Universidad oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de 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 y la difusión de la cultura popular.”

“Artículo 87: Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros, así como del patrimonio de que se habla en el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.”

“Artículo 88: Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que por razones de orden público establezca el Estatuto Universitario.”

Como podrá observarse, la Constitución de 1946, varía el concepto contenido en la

de 1941 que confería al Estado la facultad de reconocer títulos profesionales académicos, por el concepto de sólo reconocer los títulos académicos y profesionales expedidos o autorizados por el Estado.

A partir de esta formulación constitucional se abre el camino para conferirle a la Universidad de Panamá la facultad no sólo de otorgar, sino también de reconocer títulos académicos y profesionales. Por otra parte, las normas transcritas elevan por primera vez a nivel constitucional el concepto de autonomía universitaria.

Otras manifestaciones legislativas sobre educación superior, de importancia para la época, la encontramos en la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, cuyos artículos 2 y 7 expresan: “La educación sistematizada que los planteles oficiales imparten se divide en pre-escolar o pre-primaria, primaria, secundaria y universitaria”, y “La educación universitaria se regirá por leyes especiales”.

Como resulta fácil observar, las normas jurídicas sobre educación superior, ofrecen una definición restringida del concepto, al vincularlo de manera particular a la educación universitaria.

La Ley 34 de 6 de julio de 1995 y el Decreto Ejecutivo 193 de 5 de noviembre de 1997, subrogado por el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, fueron los instrumentos jurídicos que ampliaron la cobertura conceptual de la educación superior. Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 161 de 21 de abril de 1997, atendió los aspectos administrativos de este nivel.

En efecto, la Ley 34 de 1995 modificó el artículo 6 de la Ley 47 Orgánica de Educación, lo mismo que el artículo 34, al que introdujo una Sección sobre Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior, que regula en sus artículos 59, 60, 61 y 62.

El artículo 6 de la Ley declara que en el 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.

El artículo 34 de la Ley por su parte divide el subsistema regular de educación en tres niveles, en la que el tercer nivel corresponde a la educación superior (postmedia, no universitaria y universitaria).

Este nivel se regula en los artículos 59 al 62 de la Ley 47 de 1946, modificados así:

“Artículo 59: El tercer nivel de enseñanza o educación superior tiene por objeto la formación profesional especializada, la investigación, difusión y profundización de la cultura nacional y universal, para que sus egresados puedan responder a las necesidades del desarrollo integral de la Nación.”

“Artículo 60: La educación correspondiente al tercer nivel de enseñanza o educación superior, será impartida en las universidades y centros de enseñanza superior y en los centros de educación postmedia. La creación de universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación postmedia, será determinada por las necesidades socioeconómicas, culturales, científicas y profesionales del país, de acuerdo a la planificación integral de la educación.”

“Artículo 61: Los estudios que se impartan en los centros de enseñanza superior cumplirán funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como los servicios altamente profesionales y de asesoría. Mediante Decreto se establecerá la fundación y reglamentación de estos centros.”

“Artículo 62: El Estado proporcionará las facilidades técnicas y los recursos apropiados para propiciar e impulsar la educación superior.”

El Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, que derogó el 193 de 1997, reglamenta el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, y dispone que éstos son modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior, cuya finalidad es la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios profesionales y de asesoría para la satisfacción de necesidades de los egresados del Segundo Nivel de Enseñanza o Educación Media y de la demanda de recursos humanos (artículo 1).



Expresa además que los centros de enseñanza superior, deben ser autorizados por el Ministerio de Educación y que serán conocidos como “Institutos Superiores” o “Centros de Estudios Superiores” (artículos 3 y 23). Esta Ley otorga autonomía a los Institutos Superiores para que establezcan con libertad sus propias políticas administrativas y académicas y las consignen en sus reglamentos internos, sin mayores restricciones que las que imponen la Constitución y las leyes (artículo 14).

Finalmente, el Decreto Ejecutivo 161 de 6 de octubre de 1997, procedió a reestructurar administrativamente la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior.

## **2. Las Universidades Privadas**

Mediante Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963, se reglamenta el establecimiento y funcionamiento de **universidades privadas** en la República de Panamá. El mismo reconoce el derecho a crear y hacer funcionar en la República de Panamá universidades privadas siempre que llenen los requisitos que establece la Ley.

La autorización para el funcionamiento de las universidades privadas o particulares, como también se les llama, corresponde al Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación (artículo 3), que se concede por tiempo indefinido, pero con la potestad de intervención conferida al Ministerio para garantizar que se cumplan en ellas los fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos (artículo 6).

Para ello la ley las sujeta a la supervisión técnica de una Junta compuesta por un representante del Ministerio de Educación, el Decano General y el Decano de la Facultad respectiva de la Universidad de Panamá a la cual se le encomienda velar porque las universidades privadas mantengan en todo tiempo su condición de tal y funcionen de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales (artículo 4).

El papel de fiscalizador de las universidades particulares de acuerdo con este Decreto Ley corresponde a la Junta a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior. No obstante, esa facultad será transferida constitucionalmente a la Universidad de Panamá en la Constitución Política de 1972.

El Decreto Ley 16 de 1963, también consagra la libertad de cátedra a los profesores e investigadores de las universidades privadas, pero les exige, para poder desempeñar sus labores, cumplir con los mismos requisitos establecidos para el personal docente de la Universidad de Panamá (artículo 2).

Como queda dicho, la fiscalización de las universidades privadas queda en manos de la Universidad de Panamá por mandato del artículo 95 de la Constitución Política de 1972, cuarta de la era republicana y vigente en la actualidad. Este artículo a la letra expresa: "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".

La Constitución vigente se refiere a los temas de la educación superior universitaria, refiriéndose a su misión y autonomía administrativa y docente en los artículos 99 a 101, así:

"Artículo 99: La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar a 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 los Centros Regionales que a la otorgada en la capital".

"Artículo 100: Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollos futuros, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo".

"Artículo 101: Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario".

### **3. La Universidad de Panamá**

Establecido el ordenamiento constitucional que sirve de marco a la Universidad de Panamá y estudiadas las normas legales sobre educación superior que inciden en el mismo, corresponde ahora atender de manera puntual, la evolución jurídica de esta institución.

La Universidad de Panamá fue fundada el 7 de octubre de 1935 y bautizada con el nombre de Universidad Nacional de Panamá. El instrumento legal que permite la creación de esta Universidad es la Ley 41 de 27 de noviembre de 1924, cuyos artículos 95 y 97 establecen las bases para la creación de la futura Universidad Nacional de Panamá, mediante la autorización del funcionamiento de determinadas Escuelas, al tiempo que faculta al Ejecutivo a fundar y organizar los Centros de Educación Superior que requiriera el progreso cultural del país.

En la evolución de la Universidad de Panamá podemos distinguir cuatro etapas que han caracterizado los ordenamientos jurídicos de la institución. La primera de ellas se extiende hasta los años sesenta, dominada por la figura de su creador; una segunda, vivió los momentos cruciales del reformismo universitario y las luchas nacionalistas; un tercer período marcado por el autoritarismo militar, que se extendió desde 1968 hasta 1981, período en que la Universidad cambia su estructura de gobierno y se abre a la democracia interna. Desde 1981 hasta el presente, se ha intentado concebir una nueva ley orgánica y una nueva carrera docente, sobre todo, para impulsar la modernización y la actualización académica y científica de la institución.

La universidad surge inspirada en el pensamiento liberal de la época, bajo la presidencia del Doctor Harmodio Arias Madrid, jurista notable, formado en la Gran Bretaña, quien promueve una Universidad abierta y popular. Dos personalidades extraordinarias de la vida republicana panameña, el profesor Octavio Méndez Pereira, como Rector y el constitucionalista José Dolores Moscote, como Decano General, serán en la práctica los responsables de darle forma y estructura al proyecto.

El primer Rector, Octavio Méndez Pereira, propugnó por una casa de estudios concebida como un Colegio Central de Artes y Ciencias, orientada hacia las

humanidades, centro de debates y espacio para el ejercicio del pensamiento crítico, reafirmó la función de la Universidad de Panamá, como **la conciencia crítica de la Nación.**

Formado en Chile, con profunda admiración hacia la obra de Andrés Bello y una visión europeizante, facilitó dentro de la institución el desarrollo de los movimientos intelectuales más avanzados del momento histórico que vivió la humanidad en esa época, por el que una importante migración de intelectuales europeos perseguidos por el nazismo se afincaron como docentes e investigadores. Igual sucedió con científicos, intelectuales y educadores, que perseguidos por el franquismo, encontraron aquí el espacio para el cultivo de sus capacidades. La mayoría de estos ilustres huéspedes eran personalidades de ideología progresista, con propuestas ideológicas y conceptuales muy avanzadas, lo que nutrió a la recién creada universidad de un vigoroso espíritu crítico.

La ocasión inaugural de la Universidad de Panamá contó con la presencia del Doctor Víctor M. Maúrtua, Rector de la Universidad Mayor de San Marcos de Lima, madrina de la Universidad de Panamá, quien definió la fundación de la institución así: "Constituimos la Universidad más antigua del continente. Nació nuestro estudio general hace más de cuatro siglos por petición de un fraile dominico. Nuestra Carta fue una Cédula de Carlos V expedida en Valladolid el 12 de mayo de 1551. La vuestra es una Ley de un Parlamento Nacional y un Decreto de un gobierno democrático".<sup>13</sup>

Las primeras normas jurídicas que regulan la Universidad de Panamá, son un modelo de sencillez y brevedad. Ellas son: el Decreto 29 de 29 de mayo de 1935, que la crea, el Decreto 589 de 15 de junio de 1943, por el cual se adopta el Estatuto Universitario y un Reglamento Interior Universitario. No obstante, se trata de un ordenamiento jurídico que somete a la Universidad a los designios del Poder Ejecutivo.

El Estatuto define la Universidad como el Centro Superior de Estudios de la República y le encomienda la función de transmitir el saber, contribuir al

<sup>13</sup> Maúrtua. Víctor M. *Paraninfo Universitario. Revista Universidad, abril-mayo, Panamá, 1940.*

enriquecimiento de la cultura y poner ésta al servicio de la comunidad (artículo 1). Consagra la libertad de investigación, la autoriza a dictar su propio Reglamento, planes y programas de estudio, otorgar grados académicos y títulos profesionales y organizar sus Escuelas y servicios (artículo 2).

El Rector de la Universidad es designado por el Ejecutivo y era a la vez Rector del mayor colegio secundario de la República, el Instituto Nacional, en cuyas instalaciones funcionó por varios años la Universidad de Panamá.

Los órganos de gobierno universitario eran el Consejo Universitario Consultivo, creado por Decreto 29 de 1935, integrado por el Secretario de Instrucción Pública, el Rector y los Decanos de las facultades; y, el Consejo Universitario, integrado por el Rector, los Decanos de las facultades y representantes de las asociaciones estudiantiles. El primero, encargado de velar por el desarrollo de la Universidad y el segundo, de los asuntos académicos.

Octavio Méndez Pereira, siendo Rector de la Universidad Nacional de Panamá, volverá a insistir en la idea de una Universidad al servicio del continente, al proponer en el VIII Congreso Científico Panamericano, celebrado en Washington en 1940, la creación de una Universidad Interamericana, financiada con aporte de los países del continente y que tuviera como sede la ciudad de Panamá. En apoyo a la propuesta se promulgó la Ley 122 de 9 de abril de 1943, dándole al Órgano Ejecutivo facultades para organizar la Universidad Interamericana.<sup>14</sup>

En desarrollo de la Ley, se dictó el Decreto Ejecutivo 647 de 13 de agosto de 1943, que le da la denominación de Universidad Interamericana a la Universidad Nacional de Panamá y en la Conferencia de Ministros y Directores de Educación, celebrada en septiembre de 1943 se acordó, sujeto a la posterior ratificación de los países participantes, una Convención sobre la creación y puesta en marcha de la Universidad Interamericana y un Estatuto para la misma.<sup>15</sup>

Posteriormente se dictó el Decreto Ejecutivo 720 de 17 de noviembre de 1943, por el cual se adopta un Estatuto Transitorio para la Universidad Interamericana, que dota

<sup>14</sup> *Quintero Marrone, Selva: ob. cit. p. 97*

<sup>15</sup> *idem. p. 99 y 100*

a la misma de una autonomía disminuida, ya que aunque declaraba a la Universidad una institución descentralizada en el orden de sus actividades internas y la facultaba para nombrar a su Rector y personal docente; dictar su propio reglamento y programas de enseñanzas; otorgar grados académicos y organizar las Facultades, Institutos y servicios que de ella dependan (artículo 3 del Estatuto), y le daba participación a los estudiantes en el gobierno universitario (artículo 8 del Estatuto); por otra parte la restringía, al disponer que el Consejo General Universitario debiera someter a la aprobación del Órgano Ejecutivo una terna de candidatos para el cargo de Rector de la Universidad (artículo 11 del Estatuto).

A lo anterior se agrega que la Junta Administrativa, uno de los órganos de gobierno de la Universidad además del Consejo General Universitario, era presidido por el Ministro de Educación e integrado por el Rector y los Decanos de las Facultades, sólo podían recomendar al Ejecutivo, para su aprobación, el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Universidad, la creación y reformas de cátedras y Facultades, así como la reforma de cualquier otro organismo universitario.

Los órganos de gobierno establecidos por esta Ley son: el Consejo General Universitario, la Junta Administrativa, las Juntas de Facultad y la Junta de Síndicos. En cada uno de estos órganos colegiados tendría participación una representación de los estudiantes. El Rector presidiría los mismos, excepción hecha de la Junta de Síndicos que sería presidida por el Ministro de Educación, con funciones de velar por la suficiencia económica y financiera de la Universidad.

Correspondió al Estatuto Universitario, aprobado por el Consejo General Universitario, máximo órgano de gobierno universitario, desarrollar los enunciados de la Ley 48 de 1946.

Conviene destacar que al definir el carácter de la Universidad de Panamá, el Estatuto expresa que ésta “tiene a su cargo la educación superior, consistente en impartir enseñanza en las más altas disciplinas del pensamiento; organizar el estudio de determinadas profesiones; cultivar la aptitud para las investigaciones científicas y ser centro de difusión de la cultura por todo el país...”

Llamamos la atención a este hecho por cuanto que a nuestro juicio el Estatuto

faculta a la Universidad para hacerse cargo de la educación superior, cuando la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, define la educación superior en similar sentido, pero sin expresar o indicar que la misma quedaría en forma exclusiva a cargo de la Universidad de Panamá.

La promulgación de tres leyes: la Ley 21 de 31 de enero de 1957, la Ley 4 de 13 de enero de 1958, el Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963 y la incorporación de la Universidad de Panamá al Consejo Superior Universitario Centroamericano en 1968, coronan una época marcada por la confrontación estudiantil que en muchos aspectos reforzó la autonomía universitaria, promovió la libertad de cátedras, las cátedras paralelas y una mayor presencia en los órganos de gobierno de los sectores docentes y estudiantiles.

La Ley 21 de 1957, establece los cursos diurnos de educación superior, ya que hasta la fecha sólo se dictaban cursos nocturnos. La Ley 4 de 1958, instituye los cursos de Extensión Universitaria, que permite dictar cursos en sedes universitarias en el interior del país, y el Decreto Ley 16 de 1963, reglamenta el funcionamiento en Panamá de las universidades privadas, cuya fiscalización correspondería al Ministerio de Educación de conformidad con el Decreto Ejecutivo 233 de 4 de julio de 1965.

Con el golpe militar de 1968, la Universidad de Panamá es cerrada y su reapertura se da con un nuevo Estatuto: El Decreto de Gabinete 144 de 1969, cuya característica fundamental era el control de la Universidad por el Gobierno y un régimen de represión e intolerancia hacia el pensamiento crítico. Los rectores son nombrados por el Órgano Ejecutivo. Durante este período se anula la Unión de Estudiantes Universitarios y la Federación de Estudiantes de Panamá se divide, desgajándose el movimiento estudiantil en facciones pro y contra de la coyuntura histórica.

En otro orden, el costo de la matrícula se reduce a la mitad dentro de una política de masificación de la educación universitaria con una deficiente planificación, se promueven los estudios de postgrado, se organiza formalmente la investigación con el nivel de Dirección General y se crean las bases para su posterior organización como Vicerrectoría.

Las luchas nacionales contra el régimen autocrático involucran profundamente a la Universidad, en especial a estudiantes y sectores docentes, lo que tanto en el plano nacional como en el interno, hace que se promuevan medidas democráticas.

El Gobierno Nacional clausuró la Universidad, el 14 de diciembre de 1968, utilizando como pretexto las divisiones internas y los conflictos surgidos alrededor de la elección del Rector, procediendo a nombrar una Junta de Regentes para que se encargara de la reestructuración de esta institución. Esto lo hizo mediante Decreto de Gabinete 97 de 30 de diciembre de 1968.

Producto de las deliberaciones de la Junta, se promulgó el Decreto de Gabinete 144 de 3 de junio de 1969 como nueva Ley Orgánica de la Universidad de Panamá. Esta Junta de Regentes también elaboró un proyecto de Estatuto Universitario.

Al reiniciar la Universidad sus labores en julio de 1969, lo hace con total ausencia de autonomía, porque aunque el artículo 86 de la Constitución Política le reconocía autonomía y el artículo 2 del Decreto de Gabinete 144, así lo reafirmaba, el artículo 4 del mismo Decreto se encargaba de desmentirlo al definir el concepto así: “La autonomía es la capacidad que tiene la Universidad para gobernarse a sí misma, cumplir sus funciones y realizar sus fines por medio de autoridades competentes propias y conformes a las normas que la rigen, sin excluir la potestad jurisdiccional del Gobierno Nacional, por lo que profesores, estudiantes, funcionarios, empleados y demás personas que se encuentran en el campus universitario o en alguna de sus dependencias, están obligados a observar, respetar y cumplir la Constitución y las leyes de la República, así como las disposiciones del Estatuto y de los Reglamentos legítimamente adoptados por la Universidad”.

Los nuevos órganos de gobierno y autoridades universitarias serían: el Consejo Directivo, máxima autoridad, presidida por el Ministro de Educación; el Consejo Universitario, el Consejo Académico, el Rector, las Juntas de Facultad y los Decanos (artículo 8).

Además de prohibir toda actividad política partidista y de proselitismo (artículo 6), el Decreto de Gabinete 144 dejaba insubsistente al personal docente y facultaba al Rector, designado por el Ejecutivo, a reincorporarlos discrecionalmente (artículos



transitorios 2 y 3). Se restringe la actividad estudiantil y regula la declaratoria de huelga por parte de los estudiantes (artículo 37).

Teniendo como fundamento el Decreto de Gabinete 144 de 1969, el 16 de junio de 1970 se aprobó el Estatuto Universitario que constituyó el régimen interno de la universidad, siempre dentro del marco del Decreto 144. Este instrumento jurídico establece los objetivos de la Universidad así: "La Universidad de Panamá, tiene como fines y objetivos asegurar la continuidad, incremento, difusión y divulgación de la cultura nacional con miras a formar científicos, profesionales y técnicos dotados de conciencia social, en aras del fortalecimiento de la independencia nacional y en desarrollo integral del país".

En 1981, mediante la Ley 11 de 8 de junio, se aprueba la nueva Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, que apunta fundamentalmente a la democratización del sistema interno. Esta Ley atribuía al Consejo General Universitario la elección del Rector, cuya gestión tendría una duración de cinco años.

Posteriormente, la Ley 6 de mayo de 1991 modificó la forma de elegir al Rector, los Decanos y Directores de Centros Regionales, para que ésta fuese a través del voto universal de los universitarios, directo, secreto y ponderado, con el peso predominante de la elección en los profesores regulares, esto es, de quienes mediante concurso han ganado la permanencia de la cátedra. Esta Ley también redujo a tres años la duración de la gestión del Rector, Decanos y Directores de Centros Regionales.

No obstante, a pesar del avance de la nueva Ley, el Estatuto vigente, aún en gran parte está basado en el Decreto de Gabinete 144, por lo cual, existen fuertes resabios autocráticos en el mismo.

La Ley 11 de 1981 también expresa que la Universidad Oficial de la República de Panamá se denomina Universidad de Panamá, señala quiénes la constituyen y establece como sus fines y objetivos, asegurar la continuidad, incremento, difusión y divulgación de la cultura nacional con miras a formar científicos, profesionales y técnicos dotados de conciencia social, en aras del fortalecimiento de la independencia nacional y el desarrollo integral del país (artículos 1 y 2).

El artículo 3 de la Ley no sólo declara la autonomía universitaria en el campo docente, administrativo y financiero, sino que la precisa geográficamente al expresar que “los predios, instalaciones y dependencia de la Universidad de Panamá, gozarán de inviolabilidad y nadie podrá entrar en ellas sin autorización del Rector, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos determinados en la Ley, o para socorrer a víctimas de acciones violentas o desastres”. El artículo 5 por su parte, consagra la libertad ideológica y de expresión en el ejercicio de la cátedra, así como en las investigaciones y publicaciones académicas.

Se establecen como órganos colegiados de gobierno: el Consejo General Universitario, como máxima autoridad; el Consejo Académico; el Consejo Administrativo, las Juntas de Facultad y las Juntas de Centros Regionales Universitarios. Y como funcionarios superiores de la Universidad: al Rector, los Vicerrectores, los Decanos, el Secretario General, el Director General de los Centros Regionales Universitarios y los Directores de los Centros Regionales Universitarios (artículos 6 y 22).

La Ley también regula el régimen académico, docente y de investigación, así como el administrativo y el de los estudiantes, dejando al Estatuto el desarrollo del régimen disciplinario. La Ley 11 de 1981 ha sido modificada por la Ley 14 de 17 de agosto de 1983 (sobre atribuciones del Consejo Académico); la Ley 6 de 24 de mayo de 1991 (sobre la elección del Rector, Decanos, Vicedecanos, Directores y Subdirectores de Centro Regionales); y, la Ley 27 de 17 de noviembre de 1994 (que crea las Vicerrectorías de Extensión y la de Asuntos Estudiantiles).

Además de la Ley y el Estatuto Universitario, completan el ordenamiento jurídico vigente de la Universidad de Panamá, un conjunto de reglamentos, contenidos en la Gaceta Oficial 24,356 de martes 31 de julio de 2001. Estos son, a saber:

El Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo.

El Reglamento del Examen de Convocatoria.

El Reglamento para financiar la participación de profesores a eventos internacionales.

El Reglamento sobre asistencia y cumplimiento de los profesores de la Universidad de Panamá.

- El Reglamento para la Contratación de Profesores Extranjeros.
- El Reglamento de Nombramiento de Profesores y Asistentes Ad-honorem.
- El Reglamento de Traslados de Profesores.
- Reglamento para la Administración del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente.
- El Reglamento de Licencias, Becas y Sabáticas para Docentes e Investigadores de Facultades, Centros Regionales e Institutos de la Universidad de Panamá.
- El Reglamento General de Estudios de Postgrado.
- El Reglamento de Ética del Docente Universitario.
- El Reglamento de solicitud y trámite de licencia para el personal administrativo.
- El Reglamento para el Nombramiento por Resolución de Profesores Temporales.
- El Reglamento para el Examen de Grado.
- El Reglamento de Concurso de Oposición.
- El Reglamento de selección de profesores eventuales y profesores asistentes, mediante el Concurso de Banco de Datos.
- El Reglamento de Fiscalización de Universidades Particulares (Gaceta Oficial 24,753 de 28 de febrero de 2003).
- El Reglamento de la Carrera Docente (Gaceta Oficial 24,756 de 10 de marzo de 2003).

De la lista de reglamentos a que se ha hecho referencia debemos destacar el de la fiscalización de las universidades particulares por parte de la Universidad de Panamá, aprobado con fundamento en el mandato expreso del artículo 95 de la Constitución Política vigente y de los artículos 1 y 13 de la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá.

Dicho Reglamento define la fiscalización como “el procedimiento por medio del cual la Universidad de Panamá comprueba que las universidades y centros de educación superior particulares cumplen con los requisitos mínimos establecidos para el desarrollo de las carreras de pregrado o programas de postgrado aprobados con el fin de garantizar los títulos, créditos y grados que expidan”(artículo 4). El Reglamento establece el procedimiento de fiscalización y designa a las unidades administrativas y académicas encargadas de llevarla a cabo.

En lo que concierne a la evaluación de la propia Universidad de Panamá, ésta realiza una evaluación heterogénea. En primer lugar, se autoevalúa, de conformidad con los parámetros de evaluación del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), del que forma parte la Universidad de Panamá desde 1968.

La validación de esta autoevaluación es realizada por pares externos del SICEVAES, que son destacados académicos del Sistema, de amplia experiencia en la disciplina o carrera que se evalúa y reconocidos profesionales en el campo de la evaluación de la Educación Superior. Otro de los reglamentos al que se debe hacer referencia es el de la Carrera Docente, aprobado en fecha reciente.

Después de consultar los diversos sectores de la Universidad y su debate en el Consejo Académico y Consejo General Universitario, se modificó integralmente el Capítulo V del Estatuto Universitario, sobre el Personal Docente, estableciéndose una “Carrera Docente”, con cinco categorías de docentes que van desde “Titular I” hasta “Titular V”, pasando por los niveles de Titular II, III y IV.

Para ingresar a la Carrera se requiere tener un mínimo de cinco años de docencia en la Universidad de Panamá y un mínimo de puntos (100), obtenidos en concepto de títulos, otros estudios, investigaciones, publicaciones, ejecutorias, actividades de extensión y de difusión cultural, postgrado en la especialidad y en docencia superior.

Para alcanzar el nivel superior de la escala, Titular V, además de haber alcanzado los niveles II, III y IV, se exige un mínimo de veinticinco años de docencia en la Universidad de Panamá y un mínimo de puntos (50) adicionales en concepto de títulos, otros estudios, investigaciones, publicaciones, ejecutorias y actividades de extensión realizados en fecha posterior a la obtención de la categoría de Titular IV.

Los profesores Ordinarios, como los Titulares I, II, III, y IV, transcurrido el tiempo para ascender de categoría, disponen de un período adicional para alcanzar dicho ascenso. De no hacerlo, la Universidad podrá rescindir su contrato.

En el año de 1996, mediante congresos y asambleas se elaboró un nuevo Anteproyecto de Ley Orgánica, que al ser presentado para su discusión en la Asamblea Legislativa, generó serias discrepancias en la comunidad universitaria, que devino en la suspensión del debate por parte de los legisladores.

Durante el año 2000, se realizó un Magno Congreso Universitario, donde se analiza integralmente la situación de la Universidad en el marco de las transformaciones que vive la humanidad, en su relación con la sociedad civil, con el gobierno y a lo interno de la misma, y se elaboraron lineamientos que debían ser recogidos en la visión y misión de la Universidad en un nuevo Proyecto de Ley.

Actualmente una Comisión conformada por representantes de todos los sectores de la vida universitaria que forman parte del Consejo General Universitario ha elaborado un nuevo Anteproyecto que se encuentra en la fase final de análisis para ser llevado a debate en ese órgano de gobierno universitario.

El Proyecto en síntesis tiene la siguiente estructura:

1. Es una ley marco que deja al Estatuto Universitario los mecanismos de regulación.
2. Hace énfasis en la autonomía y el compromiso de la Universidad para con la sociedad.
3. Refuerza el papel de la fiscalización sobre la educación superior particular, consagrado en la Constitución Política.
4. Se enmarca como una ley democrática que garantiza el acceso a la educación superior y favorece el desarrollo de las capacidades académicas e intelectuales de los sectores con menores recursos de la sociedad panameña.
5. Fortalece el papel de la participación y las decisiones democráticas en la vida institucional.
6. Favorece el desarrollo de la investigación y los estudios de postgrado, creando el Consejo de Investigación y Postgrado.
7. Crea la carrera docente, garantizando la permanencia, calidad y educación permanente del cuerpo docente.
8. Eleva la permanencia en los cargos directivos a cinco años, sin derecho a reelección.

9. Los mecanismos de elección siguen siendo el voto directo, secreto, universal y ponderado de todos los estamentos.
10. Pretende fortalecer los vínculos con la sociedad civil, los sectores empresariales y el gobierno.

#### **4. Ciudad del Saber**

Un concepto novedoso para la Educación Superior lo constituye el Proyecto de carácter internacional denominado **“Ciudad del Saber”**.

Mediante Decreto ley 6 de 10 de febrero de 1998 se aprueba un contrato entre la Fundación Ciudad del Saber para el establecimiento y desarrollo de la “Ciudad del Saber”.

Ciudad del Saber es un complejo internacional para la promoción y establecimiento de centros de investigación e innovación en el campo científico, tecnológico, humanístico y cultural, de transferencia de conocimientos para su uso en actividades productivas (parques tecnológicos) y de programas, procurando niveles de excelencia en cada rama de actividad.

Tiene entre sus objetivos principales, constituir un foro nacional e internacional de educación superior, de capacitación y de investigación en los campos científico, tecnológico, humanístico y cultural, con el propósito de incentivar la participación de los sectores del quehacer nacional e internacional en todos los niveles. Promueve y facilita “la sinergia entre universidades, centros de investigación científica, empresas y organismos internacionales y consolidar así, la relación entre el mundo académico-científico y el empresarial”.

Este complejo internacional de educación superior está ubicado en terrenos que antes eran ocupados como bases militares por el ejército norteamericano (Fuerte Clayton). Está a cargo de la Fundación Ciudad del Saber, organización privada sin fines de lucro, con una Junta de Síndicos integrada por representantes de los sectores académico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental.

Dentro del mismo funcionan en la actualidad más de una docena de universidades americanas y europeas, institutos de investigación y otros Centros de educación superior. Cuenta con media docena de empresas de servicio y un tecnoparque internacional con más de treinta empresas, donde se combinan la investigación científica, la academia y la gestión empresarial.

El Proyecto Ciudad del Saber cuenta con el respaldo de la Unión Europea y de organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, UNESCO, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Tiene como usuarios institucionales a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Centro del Agua del Trópico Húmedo de América Latina y el Caribe.

A manera de conclusión, nos parece importante señalar que además de las instituciones de educación superior que funcionan en la Ciudad del Saber, la República de Panamá cuenta hoy día con cuatro universidades públicas, dieciocho universidades particulares y tres universidades extranjeras con cursos de Extensión en Panamá. Cuenta además, con veinticinco Institutos Superiores y tres Centros de Educación Postmedia, pertenecientes al Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior.

Además de la Universidad de Panamá, las otras universidades públicas son: La Universidad Tecnológica de Panamá, creada por Ley 18 de 13 de agosto de 1981 y organizada por Ley 17 de 9 de octubre de 1984; la Universidad Autónoma de Chiriquí, creada por Ley 26 de 30 de agosto de 1994, y la Universidad Especializada de Las Américas, creada mediante Ley 40 de 18 de noviembre de 1997. Todas las universidades privadas que operan en Panamá, lo hacen bajo el amparo de un Decreto Ejecutivo que las autoriza para ello.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS

Constituciones de la República de Panamá 1972, 1946, 1941 y 1904.

Ley 11 de 23 de marzo de 1904. Orgánica de Instrucción Pública. G.O. 12 de 13 de abril de 1904.

Ley 52 de 20 de mayo de 1904. Convención Nacional de Panamá. G.O. 26 de 6 de junio de 1907.

Ley 6 de 26 de septiembre de 1906. Desarrolla la Ley 83 de 1904. G.O. 358 de 28 de septiembre de 1906.

Ley 22 de 1º de junio de 1907. Por la cual se reforma la Ley 11 de 23 de marzo de 1904 y se crea el Instituto Nacional de Panamá. G.O. 456 de 5 de junio de 1907.

Ley 20 de 27 de enero de 1917. Por la cual se da una autorización al Poder Ejecutivo para gestionar la Fundación de la Universidad Panamericana. G.O. 2539 de 1º de febrero de 1917.

Decreto 6 de 27 de marzo de 1917. Por el cual se dicta el Reglamento constitutivo de la Universidad Panamericana. G.O. 2587 de 31 de marzo de 1917.

Decreto 7 de 25 de enero de 1918. Por el cual se crea una Escuela de Derecho y Ciencias Políticas y una Facultad Nacional de Derecho. G.O. 2863 de 4 de marzo de 1918.

Decreto Ejecutivo 31 de 28 de abril de 1920. Por el cual se crea el Instituto Nacional y la Escuela de Farmacia. G.O. 3357 de 11 de mayo de 1920.

Ley 41 de 27 de noviembre de 1924. Por el cual se modifican algunos artículos del Código Administrativo sobre Instrucción Pública. G.O. 4537 de 17 de diciembre de 1924.

Decreto 67 de 17 de noviembre de 1925. Por el cual se crea una Junta constructora de la Escuela de Medicina de la Universidad Bolivariana y se dictan otras disposiciones. G.O. 4766 de 25 de noviembre de 1925.



Decreto 50 de 20 de junio de 1926. Por el cual se instituye la Universidad Bolivariana de Panamá. G.O. 4898 de 28 de junio de 1926.

Decreto 83 de 5 octubre de 1926. Por el cual se crea un Consejo Universitario y se dictan varias disposiciones relacionadas con la Universidad Bolivariana. G.O. 4967 de 14 de octubre de 1926.

Decreto Ejecutivo 55 de 29 de mayo de 1933. Por el cual se establece el Instituto Nacional, un Instituto Pedagógico y una Facultad de Educación y se reglamenta el funcionamiento de la Escuela Libre de Derecho, Farmacia y Agrimensura. G.O. 6582 de 30 de mayo de 1933.

Decreto 29 de 29 de mayo de 1935. Por el cual se crea la Universidad Nacional de Panamá. G.O. 7066 de 30 de mayo de 1935.

Ley 122 de 9 de abril de 1943. Por el cual se dan facultades al Poder Ejecutivo para instruir y organizar la Universidad Interamericana. G.O. 9076 de 165 de abril de 1943.

Decreto Ejecutivo 647 de 13 de agosto de 1943. Por el cual se instituye la Universidad Interamericana y se incorpora a la Universidad Nacional. G.O. 9189 de 31 de agosto de 1943.

Decreto Ejecutivo 720 de 17 de noviembre de 1943. Por el cual se establece el Régimen transitorio de la Universidad Interamericana. G.O. 9317 de 4 de febrero de 1944.

Decreto 589 de 15 de junio de 1943. Por el cual se fija el Estatuto de la Universidad Nacional. G.O. 9129 de 19 de junio de 1943.

Ley 47 de 24 de septiembre de 1946. Orgánica de Educación. G.O. 10,113 de 2 de octubre de 1946.

Ley 48 de 20 de septiembre de 1946. De autonomía universitaria. G.O. 10,112 de 1º de octubre de 1946.

Ley 21 de 31 de enero de 1957. Por la cual se provee el funcionamiento del servicio docente diurno de educación superior en la Universidad de Panamá. G.O. 13,283 de 29 de junio de 1957.

Ley 4 de 13 de enero de 1958. Por la cual se establece el curso de Extensión universitaria en las ciudades de David, Chitré y Santiago. G.O. 13,445 de 18 de enero de 1958.

Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1963. Por el cual se reglamenta el establecimiento y funcionamiento de universidades privadas en la República. G.O. 14,926 de 25 de julio de 1963.

Decreto Ejecutivo 233 de 4 de julio de 1965. Por el cual se crea en el Ministerio de Educación un Organismo Fiscalizador de Universidades Privadas y se denomina "Universidades Privadas". G.O. 15,409 de 9 de julio de 1965.

Decreto de Gabinete 97 de 30 de diciembre de 1968. Por el cual se designan los miembros de la Junta de Regentes de la Universidad de Panamá. G.O. 16,279 de 16 de enero de 1969.

Decreto de Gabinete 144 de 3 de junio de 1969. Por el cual se reorganiza la Universidad de Panamá. G.O. 16,382 de 13 de junio de 1969.

Estatuto Universitario. Aprobado el 16 de junio de 1970. G.O. 24,427 de 8 de noviembre de 2001.

Ley 11 de 8 de junio de 1981. Por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá. G. O. 19,336 de 10 de junio de 1981.

Ley 18 de 13 de agosto de 1981. Por la cual se crea la Universidad Tecnológica de Panamá. G.O. 19,385 de 21 de agosto de 1981.

Ley 14 de 17 de agosto de 1983. Por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981. G.O. 19,882 de 24 de agosto de 1983.

Ley 17 de 9 de octubre de 1984. Por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá. G.O. 20,166 de 19 de octubre de 1984.

Ley 6 de 24 de mayo de 1991. Por la cual se reforman y derogan artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981 y se dictan otras disposiciones. G.O. 21,793 de 24 de mayo de 1991.

Ley 26 de 30 de agosto de 1994. Por la cual se crea la Universidad Autónoma de Chiriquí.  
G.O. 22,612 de 31 de agosto de 1994.

Ley 27 de 17 de noviembre de 1994. Por la cual se reforman varios artículos de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá y se crean dos Vicerrectorías”.  
G.O. 22,670 de 24 de noviembre de 1994.

Ley 34 de 6 de julio de 1995. Por la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946 , Orgánica de Educación. G.O. 22,823 de 11 de julio de 1995.

Decreto Ejecutivo 161 de 6 de octubre de 1997. Por el cual se crean los departamentos de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior, y se establecen sus objetivos y funciones, y los requisitos mínimos para ocupar los cargos directivos. G.O. 23,396 de 10 de octubre de 1997.

Decreto Ejecutivo 193 de 5 de noviembre de 1997. Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Centros de Educación Postmedia oficiales y se dictan otras disposiciones. G.O. 23,417 de 13 de noviembre de 1997.

Ley 40 de 18 de noviembre de 1997. Por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas. G.O. 23,424 de 24 de noviembre de 1997.

Decreto Ley 6 de 10 de febrero de 1998. Por el cual se aprueba el Contrato entre el Estado y la Fundación Ciudad del Saber para el establecimiento y desarrollo de la Ciudad del Saber”.  
G.O. 23,480 de 12 de febrero de 1998.

Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999. Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, Oficiales y Particulares y se dictan otras disposiciones. G.O. 23,765 de 31 de marzo de 1999.

Reglamentos Universitarios. G.O. 24,356 de 31 de julio de 2001.

Reglamento de Fiscalización de Universidades Particulares. G.O. 24,756 de 10 de marzo de 2003.

Modificaciones al Estatuto. G.O. 24,756 de 10 de marzo de 2003.

## II. TEXTOS

BATISTA PÉREZ, MIRNA ESTELA: Formación del Panameño en la Educación Superior 1903-1990. Panamá, 1993.

CASTILLERO, JOSÉ PIO: Legislación Educativa, Editora Sibauste. Panamá, 1999.

QUINTERO MARRONE, SELVA: Análisis Jurídico Orgánico de la Universidad de Panamá. Editorial Universitaria. Panamá, 1999.

ZÚÑIGA SÁNCHEZ, JORGE: Estudio de la Panorámica de la Evolución y Desarrollo del Régimen Legal de la Universidad de Panamá. Panamá, 1983.