



Evolución constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá

Constitutional evolution of the autonomy of the University of Panama

Miguel E. Delgado Pineda

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de San Miguelito, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, Panamá. Correo: miguel.delgado@up.ac.pa / <https://orcid.org/0000-0001-8279-1456>

Resumen

Esta investigación explicó cómo ha sido la evolución de la autonomía de la Universidad de Panamá en las diversas constituciones de la República de Panamá. Se analizó la evolución de las instituciones de educación superior en Panamá. Se conceptualizó a nivel doctrinal y normativo el concepto de la autonomía universitaria y se estudió el tratamiento de las diversas constituciones de nuestra época republicana a la figura de la autonomía universitaria. Para esto, se utilizó las técnicas de revisión bibliográfica e interpretación normativa. Se llegó a la conclusión que la evolución de la regulación constitucional de la autonomía universitaria ha ido en detrimento del alcance de la autonomía de la Universidad de Panamá, al no adecuarse a la evolución legal, política y social que ha tenido esta figura.

Palabras claves: Autonomía universitaria, Constitución, Panamá, Derecho constitucional, historia.

Abstract

This research explained how the evolution of the autonomy of the University of Panama in the various constitutions of the Republic of Panama has been. The evolution of higher education institutions in Panama was analyzed. The concept of university autonomy was conceptualized at a doctrinal and normative level and the treatment of the various constitutions of our republican era to the figure of university autonomy was studied. For this, the techniques of bibliographic review and normative interpretation were used. It was concluded that the evolution of the constitutional regulation of university autonomy has been to the detriment of the scope of the autonomy of the University of Panama, by not adapting to the legal, political and social evolution that this figure has had.

Keywords: University autonomy, Constitution, Panama, constitutional law, history.

Introducción

La finalidad de esta investigación fue abordar el tratamiento constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá. En primer lugar se realizó una conceptualización de la definición de autonomía universitaria, analizando fuentes documentales doctrinales. Posteriormente se realizó una exposición sobre la evolución histórica de las Instituciones de educación superior que han existido en Panamá, a través de los distintos periodos históricos del Istmo.

Se hace una detallada exposición de cómo han regulado la autonomía universitaria las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972, con las respectivas reformas de estas.

Se analizó el alcance de esta regulación constitucional. Luego de observadas debilidades de la regulación, se presenta una propuesta de adecuación a la norma constitucional en aras de fortalecer la figura de la autonomía de la Universidad de Panamá.

La pregunta de investigación es: ¿Cuál ha sido la evolución constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá y su perspectiva a futuro? Es decir, como las distintas Constituciones de la República de Panamá, han abordado lo relativo a la Autonomía de la Universidad de Panamá. Frente a esta pregunta de investigación la hipótesis es que la evolución constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá ha ido en detrimento del concepto de autonomía.

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Metodología

Para lograr los objetivos de esta investigación, se utilizó la metodología cualitativa. Mientras que las técnicas que se usarán son: la revisión de fuentes bibliográficas; la revisión de doctrina jurídica e histórica, la revisión de fuentes jurídicas de la República de Panamá, especialmente las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972, con sus respectivas reformas.

2. Evolución histórica de las instituciones de educación superior en Panamá

La historia de Panamá, es dividida de acuerdo a su soberanía en periodos colonial (parte del Imperio español), periodo de unión a Colombia y periodo republicano. De acuerdo a esas divisiones históricas también pueden analizarse la existencia de Instituciones de educación superior en el Istmo.

2.1 Periodo colonial

Este periodo abarca desde 1501, con la llegada de los españoles al istmo de Panamá, hasta la independencia de Panamá de España el 28 de noviembre de 1821. Durante este periodo, Panamá fue parte del Imperio español. Es en el siglo XVIII donde se inicia la historia universitaria de Panamá. El 3 de junio de 1749, se fundó la Real y Pontificia Universidad de San Javier, creada mediante Real Cédula de Aranjuez de 3 de junio de 1749 y reconocida oficialmente por las autoridades coloniales el 24 de enero de 1750 (Quintero Marrone, 1999, p.45). Esta Universidad fue regentada por la Compañía de Jesús (padres jesuitas).

La Universidad de San Javier duró hasta el año de 1767, cuando la orden de la Compañía de Jesús fue expulsada del continente americano por orden del Rey Carlos III de España.

2.2 Periodo de Unión a Colombia

Una vez consolidada la independencia del Istmo de Panamá, el mismo se suma al proyecto bolivariano de la Gran Colombia. Panamá permanecería unido a la Nueva Granada hasta el 3 de noviembre de 1903.

Como balance general de esta época histórica, compartimos la opinión de Oscar Ceville, sobre la debilidad estructural de la educación superior durante este periodo. (Ceville, 2005).

En 1824 se fundó el colegio secundario denominado Colegio del Istmo, en el cual se vieron 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. (Quintero Marrone, 1999, p.63)

2.3 Periodo Republicano

El periodo republicano inicia el 3 de noviembre de 1903, con la proclamación de la República de Panamá. Es el periodo histórico en que nos encontramos actualmente y dentro del cual inicia su vida, la Institución objeto de la presente investigación: La Universidad de Panamá.

Con anterioridad a la fundación de la Universidad de Panamá, existieron antecedentes de educación superior en la República de Panamá.

La Ley N° 52 del 20 de mayo de 1904, autorizó la construcción de un edificio para la universidad. Sin embargo este “universidad” no se concretó, aunque la Ley 52 de 1904, queda siendo un importante testimonio que a menos de 7 meses de vida republicana, existía ya la inquietud de creación de una Institución de educación superior en nuestro país.

Posteriormente, con la Ley N° 6 del 26 de septiembre de 1906, se introduce la subvención del Estado para el Colegio Universitario de Panamá y se crean becas para estudiar Derecho en dicha Institución (Flores Castro, 2019).

Ceville (1999), realiza un muy importante recuento de las Instituciones de educación superior que tuvieron vida académica previa a la Universidad de Panamá, durante el periodo republicano. El caso de la Facultad de Derecho fue emblemático. Nacida en 1918, mediante Decreto No. 7 de 25 de enero de 1918, bajo la denominación Facultad Nacional de Derecho dentro de la que funcionaba la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Fue reorganizada en 1925, mediante Decreto 67 de 17 de noviembre de 1925, con el nombre de Escuela de Derecho y Ciencias Sociales, la cual fue clausurada en 1928. En 1930 un grupo de profesores de la Escuela de Derecho, reorganizan la misma como una Institución de carácter privado, denominada Escuela Libre de Derecho, mediante Decreto Ejecutivo 55 de 29 de mayo de 1933, la misma vuelve a adquirir carácter público.

Otras experiencias importantes en materia de educación superior incluyen, las Escuelas de Farmacia y Agrimensura, creadas mediante Decreto Ejecutivo No. 31 de 28 de abril de 1920.

De acuerdo a Flores Castro (2019), la primera referencia normativa de carácter general sobre educación superior en nuestro país se da con la Ley No. 41 del 27 de noviembre de 1924, la cual modificó el Título V del Código Administrativo, “y estableció en el primer artículo cinco niveles en que se sustentaría el sistema educativo del país: primaria, normal, secundaria, industrial y superior” (p.12).

2.3.1 La Universidad de Panamá

Mediante Decreto N° 29 del 29 de mayo de 1935, se crea la Universidad de Panamá. Su primer nombre fue Universidad Nacional de Panamá. El 30 de septiembre de ese mismo año debía iniciar sus funciones. La inauguración de la Universidad de Panamá, se da el 7 de octubre de 1935, dando inicio a la más importante Institución de educación superior de la historia panameña.

3. Autonomía universitaria, concepto en la doctrina

El profesor mexicano Jaime Ornelas Delgado, considera que en América Latina, el concepto de la autonomía universitaria está “*profundamente arraigada en el movimiento que emprendieron los estudiantes de Córdoba, Argentina, a finales de la segunda década del siglo XX, efeméride a la que se recurre siempre en la búsqueda de la historia de la autonomía de las universidades públicas*” (Ornelas Delgado, 2008, p.30)

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, define la palabra autonomía como: “*Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios*” (RAE, 2019). Desde la perspectiva de una definición de autonomía universitaria, en la definición de la RAE, el concepto de “otras entidades”, deja abierta la posibilidad que Instituciones como las universitarias, entren dentro del concepto. La propia RAE en su Diccionario de panhispanico del español jurídico, define la autonomía universitaria como:

“Capacidad distintiva de las universidades calificada como derecho fundamental por la STC 26/1987 de 27 de febrero, fundamentada en el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. El contenido de la autonomía universitaria se establece en la LOU y comprende distintas facultades, como la elaboración de los estatutos de la Universidad, la elección de los órganos de gobierno y representación, la elaboración y aprobación de planes de estudio” (RAE, Diccionario panhispanico del español jurídico, 2019)

Esta definición, si bien orientada en España, es sumamente amplia y contiene elementos encontrados en diversas legislaciones sobre la autonomía universitaria. La definición incluye varias de las facultades que la autonomía brinda a las universidades, tales como la elaboración de sus estatutos, elección de organos de gobierno y la elaboración y aprobación de planes de estudio.

En el Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) en 1954, se definió que la

“autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la

Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada –y debe ser asegurada– como una de las garantías constitucionales” (UDUAL, 1954).

La propia UDUAL emitió en mayo de 2011 la Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria, la cual establece que *“El concepto de autonomía comprende el sentido de independencia en todas las funciones universitarias: en el gobierno, en la organización, en la docencia, en la investigación y en la extensión, así como la independencia del movimiento estudiantil”* (UDUAL, 2011).

Sobre la autonomía universitaria Bernasconi, estima que esta se refiere *“al gobierno de la universidad, a su forma de organización, a sus finanzas, a su personal, a las reglas y procedimientos de incorporación, al avance y graduación de los estudiantes y, desde luego, a la libertad de investigación y enseñanza”* (Bernasconi, 2014)

Ornelas Delgado, considera que *“la independencia de las universidades públicas frente al Estado y el gobierno, así como en su capacidad de autogobierno y administración, donde se encuentra la clave de la formulación teórica de la autonomía y su ejercicio cotidiano.”* (Ornelas Delgado, 2008, p.31)

Henning Jensen Pennington, Rector de la Universidad de Costa Rica, considera que la autonomía universitaria implica para estas, la *“independencia en el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica. Además, les garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí mismas, sin interferencias de grupos o sectores externos”* (Jensen Pennington, 2019)

En nuestro concepto la autonomía universitaria consiste en la potestad de las instituciones públicas universitarias para de manera independiente de los poderes centrales dentro de un Estado, definir la forma de desarrollar sus funciones en aras de cumplir con sus fines y objetivos. La autonomía universitaria permite a la Universidad definir y ejecutar su política académica, organizar sus planes y programas de estudios, nombrar libremente a su personal, además de planificar y organizar su funcionamiento y desarrollo presente y futuro, con independencia de las políticas gubernamentales, aunque orientadas al desarrollo siempre al nacional.

El concepto de autonomía deriva del movimiento estudiantil de la reforma universitaria de Córdoba, acaecida en la Ciudad homónima en Argentina en 1918 y ha sido desarrollado como se ha visto por diversos autores e instituciones internacionales como la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). Este concepto de autonomía universitaria ha sido recogido por la normativa de diversos países, sobre todo de América latina, incluido la República de Panamá.

4. La autonomía universitaria, concepto en el Derecho positivo panameño

La regulación de la autonomía universitaria en el Derecho panameño, se encuentra en nuestra Constitución Política, en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá y el Estatuto de la Universidad de Panamá.

Toda vez que el principal objeto de esta investigación es el análisis de la regulación normativa de la autonomía en nuestra historia constitucional, tocaremos lo concerniente a la regulación de la autonomía universitaria en nuestra Constitución, en la siguiente sección, sobre nuestra investigación.

4.1 Ley orgánica de la Universidad de Panamá

La principal excerta legal sobre la autonomía universitaria es la Ley orgánica de la Universidad de Panamá, Ley 24 de 14 de julio de 2015.

El concepto de la autonomía universitaria es de tan importancia, que desde el propio primer artículo de la norma se indica normas relacionadas a la autonomía universitaria.

Artículo 1. La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular; está al servicio de la nación panameña, sin distingo de ninguna clase, y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio. Está inspirada en los más altos valores humanos y dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva.(el resaltado no es original) (Asamblea Nacional, Ley 24; 2005)

El citado artículo de la Ley orgánica de la Universidad de Panamá, le da a la autonomía un valor tan importante para la universidad, que el propio concepto queda siendo parte de sus características existenciales. Para la Ley orgánica, la Universidad de Panamá tiene carácter popular, está al servicio de la nación y posee un régimen de autonomía, que de acuerdo a la propia ley se encuentra consagrado en la Constitución Política de la república.

El artículo 3 de la Ley, expresa una definición más amplia de la autonomía, aunque utilizando como fórmula, una descripción del alcance de la autonomía, más que una definición conceptual.

“Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.” (Asamblea Nacional, Ley 24; 2005)

Este artículo expresa el alcance que la legislación panameña le da a la autonomía universitaria. De acuerdo a la legislación panameña, los siguientes elementos componen la autonomía universitaria.

- Libertad de cátedra
- Gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial propia
- Capacidad de autorreglamentación
- Manejo de sus recursos presupuestarios y fondos propios de autogestión

- Derecho a autogobernarse
- Facultad de organizar sus estudios
- Facultad para designar y separar a su personal de acuerdo a la ley orgánica y a su propia autorregulación (Estatuto Universitario)

4.2 Estatuto de la Universidad de Panamá

El Estatuto de la Universidad de Panamá, es la reglamentación de la Ley orgánica. Producto de la potestad de autorregulación de la Universidad de Panamá, el estatuto universitario es confeccionado por las propias instancias universitarias, en este caso el Consejo General Universitario.

Los artículos que definen la autonomía en el Estatuto son:

Artículo 1. La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña y, en atención a la autonomía que le confieren la Constitución Política de la República y la Ley 24 de 2005, adopta el presente Estatuto Universitario. (Consejo General Universitario, Estatuto Universitario, 2005)

Muy similar a lo indicado en la Ley orgánica de la Universidad el artículo 1 del Estatuto define la Universidad de Panamá y menciona entre sus principales características la de la autonomía universitaria. En este caso se hace mención a la Constitución Política y a la Ley orgánica.

Artículo 4. La Universidad de Panamá es autónoma y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y para designar y separar su personal en la forma que determinan la Ley y el presente Estatuto. (Consejo General Universitario, Estatuto Universitario, 2005)

El artículo 4 desglosa algunas de las características planteadas por la Ley orgánica como características de la autonomía universitaria

Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.

La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia.

Los reglamentos universitarios serán generales y especiales. Son generales los que conciernen a toda la Institución y son especiales los que sólo afectan al personal académico, administrativo o a los estudiantes de una unidad académica o administrativa de la Universidad de Panamá. (Consejo General Universitario, Estatuto Universitario, 2005)

El artículo 5 del estatuto, presenta una definición del concepto de autonomía universitaria, que si bien es más específica que la planteada en la Ley, no deja de tener un carácter descriptivo de sus principales características.

Del análisis de la conceptualización presente en el Estatuto Universitario, sobre la autonomía universitaria podemos expresar que la misma es concordante y consecuente con la conceptualización existente en la Ley orgánica de la Universidad de Panamá.

5. La Constitución

La Constitución es la máxima norma jurídica existente en un Estado. Es “*un marco normativo orientado a la organización de los poderes de un estado*” (Salazar, 2015, p.1930). El maestro del constitucionalismo panameño Cesar Quintero, define la constitución como “*el código solemnemente promulgado que consagra las normas supremas de un Estado*” (Quintero. 1992. p. 2).

La República de Panamá, ha tenido hasta la fecha cuatro constituciones: 1904, 1941, 1946 y 1972. Pasaremos revista a como cada uno de estos textos constitucionales han regulado la autonomía de la Universidad de Panamá.

6. La autonomía universitaria en la Constitución de 1904

La constitución de 1904, fue la primera constitución que rigió en la República de Panamá. Tomando en consideración que el objeto de estudio de la presente investigación se circunscribe a la autonomía de la Universidad de Panamá y toda vez que esta Institución fue inaugurada en 1935, resulta obvio que la Constitución de 1904, no podría regular la autonomía de una Institución que aún no nacía a la vida jurídica. Sin embargo si es posible que en la misma existieran principios reguladores de la educación superior. Luego del análisis del texto constitucional de 1904, podemos indicar que el mismo no contenía ninguna alusión a la educación universitaria o de nivel superior.

La Constitución de 1904, fue una de tipo individualista, que además de presentar la estructuración básica del Estado, se limitó a la enumeración de derechos y garantías individuales, que no incluían el respeto o aprobación de derechos de carácter colectivo como la educación, la salud u otros. No menciona en resumen ninguna disposición relativa a la Universidad de Panamá, a la educación universitaria o superior en general y ni siquiera al sistema educativo en términos más amplios

7. La autonomía universitaria en la Constitución de 1941

La segunda Constitución Política de la era republicana fue aprobada en el año de 1941. La regulación que exista en esta Constitución sobre la Autonomía universitaria es de suma importancia, pues desde 1935, existía en nuestro país la Universidad de Panamá. Además a diferencia de la Constitución de 1904, la Constitución de 1941, introduce derechos sociales para la población panameña.

Resulta entonces, muy notable la mención que pese a existir la Universidad de Panamá, desde hacía más de un lustro, la Constitución de 1941, no introduce reglamentación específica sobre la educación superior, ni sobre la Universidad de Panamá y mucho menos sobre la autonomía

universitaria. Esto nos permite concluir que la mera existencia de la Universidad de Panamá, no significo que de manera automática se le reconociera a esta autonomía a nivel constitucional. Tampoco significo que se diera ningún tipo de regulación en la constitución de 1941.

La Constitución de 1941, si regulo en su artículo 56 la educación a nivel general, aunque excluyendo de manera específica la educación universitaria o superior.

Artículo 56. El servicio de la educación nacional es deber esencial del Estado. Constituye obligación imperativa dictar las medidas que tiendan a educar al indígena para incorporarlo a la civilización.

La educación primaria será obligatoria; y la pública primaria, normal, vocacional y secundaria, serán gratuitas.

La gratuidad en la enseñanza normal, vocacional y secundaria no impide el establecimiento de un derecho de matrícula.

Estarán sujetos a la inspección y vigilancia del Estado las escuelas, colegios, institutos y otros centros de enseñanza privados.

El Estado legislará en el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, tomando como base únicamente la aptitud y la vocación.
(Constitución, 1941)

El artículo 57, hace mención de títulos profesionales, expresando que corresponderá al Estado su reconocimiento.

Artículo 57

El reconocimiento de títulos profesionales y académicos corresponde al Estado.

Del análisis exegético de este artículo, se pueden definir dos situaciones. La primera que no era una potestad de la Universidad de Panamá el reconocimiento de los títulos profesionales obtenidos en el extranjero o en cualquier otra entidad que no fuera ella misma. Esto pues si bien la Universidad de Panamá, constituye como ente público, parte del Estado panameño, nos parece que al no ser mencionada por la norma constitucional, puede deducirse que esta función corresponderá al Estado a través del órgano ejecutivo. Incluso en caso de haber decidido el Gobierno central, delegar esa función en la Universidad de Panamá, la misma será a nivel de delegación o incluso de mandato legal, pero no a nivel de prerrogativa, función o derecho constitucional.

La segunda conclusión emanando del artículo 57, es que los propios títulos profesionales emanados de la Universidad de Panamá, estarían sometidos al reconocimiento (o no) del Estado panameño. A la fecha del escrito la única entidad universitaria del país lo era la Universidad de Panamá. El artículo citado, no hace distinción de que los títulos obtenidos en Panamá en el extranjero, sino que mandata a que todos los títulos profesionales dependerán del reconocimiento estatal para su validez. No existe pues razón para deducir que la norma del artículo 57 se refiere solo a títulos obtenidos en el extranjero, por el contrario

es claro que se engloba a todos los títulos profesionales que pretendan tener validez en Panamá, con independencia de donde fueron obtenidos. A esto debemos sumar que la educación superior en Panamá era al momento patrimonio exclusivo de la Universidad de Panamá, motivo por el cual, de la norma puede deducirse que los títulos obtenidos por la Universidad de Panamá, requerían de la aprobación expresa (o incluso tácita) por parte del Gobierno Central.

8. La autonomía universitaria en la Constitución de 1946

La constitución de 1946 continuó la senda de reconocimiento de los derechos sociales y colectivos iniciada por la Constitución de 1941. Sin embargo a diferencia de ésta, si incluye específicamente en su articulado, regulación sobre la Universidad de Panamá y sobre su autonomía.

La constitución de 1946 constituye un hito en el desarrollo de la regulación constitucional de la autonomía universitaria, pues por vez primera se incluye en nuestra ley suprema la regulación de la máxima casa de estudios superiores del país.

La regulación constitucional de la Universidad de Panamá, en la Constitución de 1946, se da dentro del Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, en el Capítulo 4° de la Cultura Nacional, específicamente en los artículos 86 a 88.

Posterior al análisis de los tres artículos dentro de la Constitución de 1946, extraeremos interesantes reflexiones:

“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.” (Asamblea Constituyente, Constitución de 1946)

Por primera vez en nuestra historia constitucional se incluye la regulación constitucional de la Universidad de Panamá. Se le designa como Universidad oficial de la República, quedando su designación sujeta a disposiciones legales. De hecho debemos recordar que la Universidad de Panamá ha tenido distintos nombres desde su fundación, pasando de Universidad Nacional de Panamá a Universidad Interamericana de Panamá y posteriormente a su actual denominación de Universidad de Panamá. Coincidimos con el Rector de la Universidad de Panamá, Eduardo Flores cuando señala sobre la denominación de Universidad Nacional de Panamá, en Decreto inaugural que esa denominación fue el “nombre que se le otorgó en el citado decreto; el cual ha quedado grabado en la sociedad” (Flores. 2019. p.12).

Sobre el tema de la denominación de la Universidad de Panamá, nos indica Flores (2019):

“Posteriormente, el 13 de agosto de 1943, el Órgano Ejecutivo emite el Decreto 647, en donde a la Universidad Nacional de Panamá se le denomina Universidad Interamericana. Finalmente, el 24 de septiembre de 1946, se aprueba la Ley 48, en donde, entre otros temas, se le da el nombre a nuestra institución de Universidad de Panamá.” (p.12).

Entrando al análisis del artículo 86, resalta como fundamental la siguiente frase: “*La Universidad oficial de la República es autónoma*”. Esta es la primera frase sobre la Universidad pública en la historia constitucional panameña. Es destacable como dentro de la misma se menciona de manera protagónica la autonomía de la Universidad. Es una forma de expresar una “característica” que se convierte en un requisito existencial, toda vez que es la primera afirmación sobre la misma.

Luego de esta primera afirmación sobre la autonomía universitaria, las dos siguientes oraciones desglosan el alcance del concepto autonómico, describiendo las principales potestades adquiridas por la Universidad derivadas de su autonomía. La segunda oración indica: “*Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo*”; la autonomía universitaria entonces incluye la personería jurídica para la Universidad y como tal la existencia de un patrimonio propio, sobre el cual tendrá derecho de administración.

La segunda oración, le da a la Universidad la “*facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley*”, en esa oración se incluye la potestad de la Universidad de organizar sus estudios. Además se le da la potestad de nombrar y separar su personal.

El artículo 87, desarrolla la autonomía económica de la Universidad de Panamá:

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.
(Asamblea Constituyente, Constitución de 1946)

Del análisis del artículo se deduce que además del desarrollo conceptual de la autonomía económica, se incluye la responsabilidad del Estado de dotar de los medios necesarios para el correcto funcionamiento de la Universidad. La autonomía económica de la Universidad, no significa que la misma deba ser autofinanciada o que debe obtener sus fondos con autonomía del gobierno central. El Estado tiene la obligación de dotar a la Universidad de sus recursos económicos, los cuales luego podrán ser libremente administrados por la Universidad como fórmula indispensable para obtener una autonomía real y efectiva. La función de la Universidad es contribuir con sus estudios y con la formación de profesionales al desarrollo del Estado nacional y es desde 1946 una responsabilidad del Estado de dotarla de los fondos necesarios para su funcionamiento.

El tercer y último artículo relacionado a la autonomía universitaria en la Constitución de 1946, es el 88 en el cual se establece la libertad de cátedra y se aclara que solo el Estatuto universitario podrá limitar el mismo. Importante recordar que el Estatuto Universitario es confeccionado por las propias instancias universitarias en desarrollo de su potestad de autoreglamentación, consagrada en la autonomía universitaria.

“Artículo 88. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que por razones de orden público establezca el Estatuto Universitario.”
(Asamblea Constituyente, Constitución de 1946)

9. La autonomía universitaria en la Constitución de 1972

La cuarta y hasta el momento última Constitución Política de la República de Panamá, fue aprobada en 1972. Esta Constitución, profundiza los derechos sociales y económicos contenidos en la Constitución de 1946. A nivel de la educación universitaria la Constitución de 1972, sitúa la misma (y la educación en general), en una localización diferente. La regulación constitucional de la Universidad de Panamá, en la Constitución de 1972, se da dentro del Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales en el Capítulo 5° denominado Educación, específicamente en los artículos 97 a 99. Observamos que mientras la Constitución de 1946, coloca a la educación (incluida la universitaria) en un capítulo denominado “Cultura Nacional”, esta Constitución la incluye en un capítulo denominado “Educación”, el cual se encuentra separado de otro capítulo titulado “Cultura Nacional.

Sin embargo pese a las diferencias en la ubicación de la regulación universitaria, la gran característica que define la regulación de la autonomía y de la propia Universidad en la Constitución de 1972, es que la misma es prácticamente idéntica a la establecida en la Constitución de 1946.

Increíblemente, ambas Constituciones tratan la regulación de la educación universitaria de manera casi exactamente igual a la Constitución de 1946. Es de hecho una sola oración la que diferencia ambas regulaciones. Repasaremos los tres artículos, resaltando la nueva oración y haciendo el análisis exegético de la misma.

*“ARTICULO 97.- 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 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.***

ARTICULO 98.- 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 trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.

ARTICULO 99.- Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.”
(el resaltado no es original) (Asamblea Constituyente, Constitución de 1946)

Como se adelantó, los artículos sobre la Universidad y la autonomía universitaria son idénticos a los contenidos en la Constitución de 1946. La única adicción, la constituye una última oración al final del artículo 97. La oración nueva hace referencia a los Centros Regionales Universitarios, la misma indica que “*Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en la capital*”. Este artículo no trata sobre la autonomía universitaria, sino sobre la regulación de los estudios universitarios, haciendo énfasis en la educación en centros regionales universitarios.

Resulta notable como pese a la existencia de una nueva Constitución, la misma no contemplo cambios sustantivos a la regulación universitaria, ni a la autonomía del mismo. Al momento de entrar en vigencia la Constitución de 1946, la Universidad de Panamá, tenía poco más de diez años de existencia. Sin embargo, en 1972, la Universidad de Panamá, contaba ya con

más de 35 años de existencia. Pese a eso, el constituyente no considero necesario incluir nuevas regulaciones sobre la Universidad.

10. La autonomía universitaria en las modificaciones a la Constitución de 1972

La Constitución de 1972, continua vigente en la actualidad. Sin embargo ha sido modificada en diversas ocasiones. Sus modificaciones han sido aprobadas mediante los siguientes actos reformativos, aprobados en los años 1978, 1983, 1994 y 2004:

- Actos reformativos No. 1 de 5 de octubre de 1978 y No. 2 de 25 de octubre 1978.
- Acto Constitucional de 24 de abril de 1983
- Actos legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994.
- Acto legislativo No. 1 de 2004

En estas cuatro modificaciones a la Constitución de 1972, no se realizó ninguna modificación o adición a la regulación sobre la autonomía universitaria o la Universidad de Panamá.

La única modificación, existente es un cambio en la numeración de los artículos sobre la Universidad de Panamá, los cuales se mueven producto del añadido de nuevos artículos antes de estos. Quedando entonces el anterior artículo 97, siendo el actual artículo 103, el anterior artículo 98, siendo el actual artículo 104 y el anterior artículo 99, siendo el actual artículo 105.

11. Propuesta de modificación a la norma constitucional sobre autonomía universitaria.

Si consideramos que el contenido de los artículos relativos a la Universidad de Panamá y su autonomía, no tuvieron cambios en ninguna de las reformas constitucionales que a la fecha ha tenido la Constitución de 1972 y que estos artículos de la Constitución de 1972, eran en su gran mayoría similares a los de la Constitución de 1946, podemos afirmar que la regulación constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá tiene 74 años de vigencia, recibiendo prácticamente ninguna modificación.

Sin embargo la Universidad de Panamá del 2020 es una Institución muy diferente de aquella existente en 1946. También las condiciones del país, son diametralmente diferentes. En 1946, la Universidad de Panamá era una Institución universitaria con poco más de diez años de existencia. Era además la única Institución de educación superior en el país. Hoy la realidad es muy diferente. La Universidad de Panamá, con 85 años de existencia se encuentra en camino a convertirse en una Institución centenaria. De sus aulas han egresado más de 250 mil profesionales (Lau Cortez, 2010) y en la actualidad tiene más de 70 mil estudiantes en sus aulas. Sus sedes universitarias se encuentran por todo el territorio de la República de Panamá, a través de su campus central, sus diez Centros Regionales Universitarios, sus cuatro Extensiones Universitarias y sus más de 20 programas anexos. Esto a nuestro criterio hace necesario adecuaciones a la regulación constitucional universitaria. Esta demostración debe ser fruto de una futura investigación, sobre el contenido de la regulación constitucional de la Universidad de Panamá. En la investigación actual nos circunscribimos a la normativa constitucional referente a la autonomía universitaria.

Al respecto consideramos que la principal adecuación del régimen de autonomía a nivel constitucional debe enfocarse en fortalecer los aspectos económicos y financieros reforzando

la autonomía económica de la Universidad de Panamá. En el texto constitucional vigente, la autonomía económica se encuentra consagrada en el artículo 104, que indica:

ARTICULO 104.- 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 trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo

Analizando el artículo encontramos las siguientes consideraciones sobre su parte medular. La frase “el Estado la dotará de lo indispensable”, ejemplifica lo planteado. El Diccionario de la RAE define indispensable como aquello “*Que no se puede dispensar*” (RAE, 2019), es decir aquellos gastos absolutamente indispensables de la Universidad. Una Institución con el alto impacto en el desarrollo nacional de la Universidad de Panamá, no puede encontrarse supeditada a solamente aquellos gastos indispensables y sobre todo la responsabilidad presupuestaria del Estado para con la principal casa de estudios superiores del país no puede limitarse a proveer de lo indispensable a la Universidad de Panamá.

Continuando el análisis del artículo 104, se indica que esta obligación de dotar de fondos indispensables a la Universidad es para su “instalación, funcionamiento y desarrollo futuros”, analizaremos estos tres conceptos. La instalación de la Universidad, viene dada por el origen histórico del artículo 104, el cual como se ha mencionado es una transcripción literal del artículo 87 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1946. Aquella Constitución fue la primera que trato a nivel constitucional la Universidad oficial del Estado panameño. En aquel momento la propia constitución de la Universidad oficial era una situación necesaria de ser garantizada. Se entendía por este precepto constitucional la necesidad de dotar del patrimonio inicial que garantizará la viabilidad de la existencia de la Universidad de Panamá. Al año 2020, la Universidad de Panamá es un realidad plenamente constituida en el ordenamiento jurídico, pero también en la estructuración del Estado panameño.

El segundo término empleado en el artículo 98 “funcionamiento”, denota una necesidad real e importante de toda entidad jurídica pero a la vez una perspectiva limitada y estrecha que no da cabida a la expansión y al crecimiento que el Estado panameño requiere de una Institución como la Universidad de Panamá. De acuerdo a la RAE el vocablo funcionar se define como “*Acción y efecto de funcionar*” (RAE, 2019). La acción o efecto de funcionar, no deja indicación sobre un funcionamiento óptimo, correcto, eficaz o moderno. Es solamente un simple llamado a la continuación de la existencia institucional.

El tercer y último término empleado en el artículo 98, “desarrollo futuros”, si bien consideramos en una interpretación adecuada, debería ser interpretado como la necesaria inversión y adecuación universitaria, resulta muy expuesto a la interpretación de quienes en determinado momento administren la cosa pública. El concepto en si de autonomía lleva aparejado precisamente, la necesidad de no estar sujeta la Universidad a la interpretación y mucho menos a la buena voluntad, de quienes ostenten la administración del Estado en un momento determinado. Por esto, la denominación de “desarrollo futuros”, pese a las intenciones originales del constituyente, no resulta suficiente para garantizar la autonomía económica necesaria de la Universidad.

Visto lo anterior, resulta necesaria una modificación con respecto a la autonomía económica de la Universidad. Proponemos como principal resultado de esta investigación la siguiente redacción de las modificaciones al artículo 104 de la Constitución política.

ARTICULO 104.- Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo necesario para su instalación, funcionamiento óptimo, investigación, extensión universitaria, inversión, expansión y desarrollo futuro.

En aras de garantizar la autonomía económica de la Universidad, la propuesta de presupuesto elaborada por el órgano ejecutivo, para la Universidad deberá contemplar un incremento anual de al menos cinco por ciento con respecto al presupuesto asignado en el año inmediatamente anterior.

Esta propuesta de artículo garantiza por un lado la imposibilidad de disminución de la asignación presupuestaria dada por el órgano ejecutivo a la Universidad de Panamá y además garantiza un incremento mínimo del cinco por ciento (5%) al presupuesto universitario. Esto es importancia pues como hemos analizado el actual artículo 98 de la Constitución política, no contiene la claridad necesaria sobre las obligaciones del gobierno central con respecto a la autonomía económica de la Universidad.

Conclusiones

Luego de realizar esta investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- a. Con anterioridad al periodo republicano, el desarrollo de Instituciones universitarias en el Istmo de Panamá, fue limitado, escaso y efímero. Durante el periodo colonial la Pontificia Universidad de San Javier, tuvo dieciocho años de existencia. En el periodo de unión a Colombia, concretamente durante la existencia del Estado Libre del Istmo, existió como institución universitaria la Universidad del Istmo, que fue clausurado por razones económicas, luego de solo once años de vida. Esto conlleva a que en la totalidad de los periodos colonial y de unión a Colombia, que abarcan en conjunto cuatrocientos dos años (402), solo existieron Instituciones universitarias en Panamá, durante veintinueve (29) años.
- b. Desde el nacimiento de la República de Panamá, como Estado soberano, existen registros de creación de diversas instituciones dedicadas a la instrucción a nivel superior. Algunas sin llegar a materializarse pero dejando plasmado la inquietud de los sectores gobernantes de la República de fomentar la instrucción universitaria. En 1918 se funda la Facultad Nacional de Derecho, en 1920 se crean las Escuela de Farmacia y la Escuela de agrimensura. Estas tres Instituciones ofertaron educación universitaria en Panamá.
- c. Pese a las experiencias previas, el gran desarrollo de la educación superior en Panamá, inicia con la fundación de la Universidad Nacional de Panamá (posteriormente renombrada Universidad de Panamá), en 1935. Desde el nacimiento de la Universidad de Panamá, el concepto de la autonomía universitaria estuvo muy ligado a su existencia.
- d. El concepto de la autonomía universitaria, se encuentra ampliamente reconocido, estudiado y conceptualizado en la doctrina. El concepto de autonomía universitaria tuvo su origen en el movimiento estudiantil de la reforma universitaria de Córdoba, Argentina en

1918. La definición actual del concepto se basa sustancialmente en aquella acordada en los congresos y reuniones de la Unión de Universidades de América Latina UDUAL.

e. El Derecho positivo panameño, reconoce y desarrolla la existencia de la autonomía universitaria. Las principales normas que tratan este concepto son: la Constitución Política, la Ley orgánica de la Universidad de Panamá y el Estatuto de la Universidad de Panamá.

f. Los principales elementos de la autonomía universitaria de acuerdo al Derecho positivo panameño son: libertad de cátedra; gestión propia de sus asuntos y funciones; capacidad de autorreglamentación; manejo de sus recursos presupuestarios y fondos propios de autogestión, su derecho a autogobernarse; la facultad de organizar sus estudios y de designar y separar a su personal

g. De las cuatro constituciones que ha tenido nuestro país, las constituciones de 1904 y de 1941, no trataron la regulación de la autonomía universitaria, ni de la Universidad en sí.

h. Las constituciones de 1946 y de 1972 si abordaron tanto la regulación general de la Universidad oficial del Estado, como el concepto y alcance de la autonomía universitaria.

i. El tratamiento dado por las constituciones de 1946 y de 1972 a la regulación de la Universidad y al concepto y alcance de la autonomía universitaria, es prácticamente idéntica.

En ambos textos constitucionales los artículos prácticamente se transcriben. El principal cambio es la adición en el texto constitucional de 1972, sobre la enseñanza en los Centros Regionales Universitarios. Las diversas reformas a la Constitución política de 1972, no han alterado los artículos sobre la Universidad.

j. La disposición constitucional contempla la autonomía en diversas facetas. De estas consideramos la relacionada la autonomía económica es insuficiente, colocando a la Universidad de Panamá, en una situación de vulnerabilidad que compromete su funcionamiento idóneo, su perpetuación y la consagración de sus funciones y objetivos fundamentales.

k. Es recomendable una modificación a la regulación constitucional de la autonomía económica de la Universidad de Panamá que garantice el cumplimiento de los fines universitarios. Esto permitirá una más efectiva aportación de la Universidad de Panamá a los objetivos generales de desarrollo del Estado panameño.

Bibliografía

-Adames González, Luis Manuel. Cuál Constitución. La Constitución pendiente de Panamá. Editorial Asamblea Nacional. Panamá. 2014.

- Bernasconi, Andrés. (2014). Autonomía universitaria en el siglo xxi: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad. Páginas de Educación, 7(2), 33-60. Recuperado en 16 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682014000200003&lng=es&tlng=es.

- Cabanellas, G. (1993). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: EDITORIAL HELIASTA S.R.L.
- Ceville, O. (2005). Evolución del Regimen Jurídico de la Educación Superior en Panamá. Panamá: Universidad de Panamá / Instituto de Estudios Nacionales.
- Flores Castro, E. (29 de mayo de 2019). Regulaciones que conformaron la Universidad de Panamá, Periódico La Estrella de Panamá. Ciudad de Panamá.
- Giraldo, J. (2012). Obras Completas. Metodología y técnica de la investigación jurídica. Tomo I. Bogotá: Universidad de Ibagué.
- Hoyos, A. La justicia constitucional en panamá: una apretada síntesis, disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Hoyos, A. La interpretación constitucional Editorial Temis, S.A. Colombia. 1993
- Jensen Pennington, H. (12 de febrero de 2019). ¿Qué es la autonomía universitaria? Semanario La Universidad. San José.
- Jovane Burgos, J. Manual de Derecho Constitucional panameño. Primera edición. Panamá. Editorial Cultural. 2010.
- Lau Cortez, E. (21 de octubre de 2010). Logros de la Universidad de Panamá. Diario La Prensa, pág. 27 B.
- Marsiske, R.; “La autonomía universitaria: Una visión histórica y latinoamericana” Perfiles Educativos, 2010, páginas 9-26
- Muñoz García, H.; “La autonomía universitaria: Una perspectiva política” Perfiles Educativos, 2010, páginas 95-107
- Panamá, República de, Asamblea Nacional, Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.
- Panamá, República de. Constitución Política de la República de Panamá de 1904.
- Panamá, República de. Constitución Política de la República de Panamá de 1941.
- Panamá, República de. Constitución Política de la República de Panamá de 1946.
- Panamá, República de. Constitución Política de la República de Panamá de 11 de Octubre de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994
- Panamá, República de. Constitución Política de la República de Panamá de 11 de Octubre de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994, y los actos reformativos 2004 y el acto reformativo de 2005.
- Pedreschi, C.; El control de la constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Panamá, 1965.

- RAE. (2019). Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado el 11 de julio de 2020, de <https://dpej.rae.es/lema/autonom%C3%ADa-universitaria>
- RAE. (23 de abril de 2019). Real Academia Española de la Lengua. Obtenido de Sitio Web de la Real Academia de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/?id=BxP6lay>
- Tünnermann Bernheim, C. “La autonomía universitaria en el contexto actual” Revista Universidades, Núm. 36 enero-abril 2008, Páginas 19-46
- Unión de Universidades de América Latina. Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas, 1954, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Unión de Universidades de América Latina. “Foro La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina”. 2011. Disponible en <http://www.udual.udg.mx/conclusiones/UDUAL%20%20DECLARACION%20DE%20GUADALAJARA%20%20Mayo%202011.pdf> [revisada en Noviembre de 2019]
- Quintero, C. (1992). Crítica a la teoría pura del poder constituyente. Panamá. Editorial Cultural Portobelo.
- Quintero Marrone, S. d. (1999). Análisis Jurídico-orgánico de La Universidad de Panamá. Panamá: Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro.
- Salazar Ugarte, P. (2015). Sobre el Concepto de Constitución en Jorge Luis Fábrega Zamora y Ezequiel Spector (Eds.) Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen tres (1930-1958). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Universidad de Panamá, Consejo General Universitario, Estatuto de la Universidad de Panamá, 22 de octubre de 2008.