ENTRADA N°688-17
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO **ROBERTO RUÍZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN**, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LAS FRASES "MÍNIMO DE 3.0, O SU EQUIVALENTE" CONTENIDAS EN LOS NUMERALES TRES Y CUATRO DEL ARTÍCULO CUARTO DE LA LEY No.40 DE 23 DE AGOSTO DE 2010.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Vistos:

El Licenciado **ROBERTO RUÍZ DÍAZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra la frase **"mínimo de 3.0, o su equivalente"** contenidas en los **numerales tres (3) y cuatro (4) del artículo tres (3) de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 "Que regula el Programa de Beca Universal y Modifica un artículo de la Ley 8 de 2010, relativo al financiamiento del Programa."**

I. DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad de la frase **"mínimo de 3.0, o su equivalente"** contenido en los **numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010**, publicada en la Gaceta Oficial No.26604 de 23 de agosto de 2010. Dicha acción fue admitida por este Tribunal mediante Providencia de 10 de julio de 2017, por cumplir con los requisitos mínimos de toda demanda de Inconstitucionalidad.

43

Es importante aclarar por parte de este Pleno que lo señalado como inconstitucional dentro del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010, fue objeto de modificación mediante **Ley No.14 de 12 de agosto de 2014**, "Que modifica y adiciona artículos a la Ley 40 de 2010 y aumenta La Asignación de la Beca Universal", publicada en Gaceta Oficial No.27598-B de fecha 12 de agosto de 2014, que en su artículo cuarto, **modificó el artículo 3** de la Ley No.40 de 2010, el cual quedó de la siguiente manera:

> **Artículo 4**: El artículo 3 de la Ley No.40 de 2010, queda así:
>
> "Artículo 3. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos otorgará una beca universal al estudiante que cumpla los siguientes requisitos:
> 1. Sea alumno del subsistema regula de educación.
> 2. No cuente con un beneficio educativo estatal.
> 3. Que durante el año escolar en curso cuente con promedio académico general **mínimo de 3.0**, cuando se trate de estudiante de educación primaria.
> 4. Que durante el año escolar en curso cuente con un promedio académico **mínimo de 3.0 o su equivalente** en cada asignatura, cuando se trata de estudiante de educación premedia y media.
> 5. Mantenga una buena conducta de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento interno del centro educativo oficial o particular al que pertenezca.
> 6. Haya presentado el acudiente la respectiva ficha del centro de salud, que indique que se han cumplido con los controles de vacunación, talla y peso y demás necesarios para su edad."

Tal como se desprende de lo transcrito, la modificación del *artículo 3* de la **Ley No.40 de 2010** mediante **Ley No.14 de 12 de agosto de 2014**, no cambia la esencia de lo reprochado por el actor, por tanto, no altera el análisis de la norma modificada; es decir, que no impide su examen por parte de este Tribunal Constitucional.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción arguye, que la frase **"mínimo de 3.0 o su equivalente"** contenida en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40

44

de 23 de agosto de 2003, y tal como se indicó, modificada mediante Ley No.14 de 12 de agosto de 2014, debe ser declarada inconstitucional porque trasgreden **los artículos 19 y 102 de la Constitución Política de Panamá**, normas constitucionales que son del tenor siguiente:

> "**Artículo 19**: No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad clase social, sexo, religión o ideas políticas."

> "**Artículo 102**: El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten.
> En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados."

Sostiene el activador constitucional que la frase demandada de inconstitucional, no busca satisfacer ninguno de los principios **que establece el artículo 102 de la Constitución Política**, en el cual claramente se señala que, el Estado podrá establecer sistemas para obtener recursos e implementar programas de becas, ayudas o auxilios económicos, premiando así la excelencia académica de los estudiantes sobresalientes y proporcionar ayuda a las personas con necesidades económicas.

Por tanto, la violación se produce de **forma directa por comisión**, por ser "un acto que dispone alguna cosa contraria a lo que establece la ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado" desconociendo lo estipulado en el artículo 102 de la Constitución Política, norma constitucional que señala que las becas, auxilios o prestaciones económicas para estudiantes se otorgarán por **merecimiento y la necesidad**, no dejando margen a interpretaciones erróneas y mucho menos a reglamentaciones que buscan crear justificaciones.

Añade a su concepto de infracción, que si el constituyente hubiese tenido la intención de señalar que se crearían beneficios para toda la población, "no hubiese establecido la premisa de la existencia de una necesidad económica, o

45

que quien tenga derecho lo es por habérselo ganado en base al esfuerzo y sacrificio."

Acota el actor que, las calificaciones escolares se "basan en una tabla del 1 al 5, donde uno es una muy mala calificación y 5 es excelente, premiando la norma en cuestión, una nota mínima de 3, que es la que permite pasar y señala a un estudiante como regular"; concluyendo así que, el artículo 102 de la norma constitucional es claramente violada, por ser uno de los presupuestos constitucionales para que un estudiante reciba una beca, auxilio o cualquier prestación económica, el merecimiento a la misma; mientras que el otro presupuesto es su estado de necesidad.

III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el representante del Ministerio Público de Turno, **Procurador de la Administración,** por medio de la **Vista Número 790 de 24 de julio de 2017,** visible de fojas 17 a 31, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Roberto Ruíz Díaz, solicitando que se declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase **"mínimo de 3.0, o su equivalente"** contenida en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010, que regula el Programa de Beca Universal, por no infringir el artículo 102 ni ningún otro artículo de la Constitución Política.

El Procurador de la Administración señaló, en referencia a **la violación del artículo 19 de la Constitución Política**, que no realizó análisis alguno, en virtud que el actor constitucional no cumplió con los requisitos estipulados en el artículo 2650 del Código Judicial, toda vez que no sustentó concepto ni explicación de la supuesta transgresión de dicha norma constitucional.

El representante del Ministerio Público, planteó un análisis del **artículo 91 de la Constitución Política**, señalando que la responsabilidad por la vigencia del acceso al Derecho a la educación, no solo recae en el Estado, sino también en los

padres familia; pero es el Estado quien organiza y dirige el servicio público de la educación.

Es el Estado quien tiene todas las facultades constitucionales y legales para establecer políticas que vayan en mejoramiento de la educación.

La educación es un derecho, y de conformidad **al artículo 95 de la Constitución Política**, la educación oficial en todos los niveles pre-universitarios es gratuita; teniendo el Estado la obligación de proporcionar al educando los útiles necesarios para su aprendizaje, tal como lo establece los artículos 1 y 262 del Texto Único de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, referente a la Ley Orgánica de Educación, modificada y adicionada por la Ley No.34 de 8 de julio de 1995; Ley No.50 de noviembre de 2002; Ley No.60 de 7 de agosto de 2003; Ley No.29 de 20 de julio de 2006; Ley No.10 de 22 de febrero de 2011; Ley No.1 de 17 de enero de 2012 y la Ley No.7 de 8 de marzo de 2012, que desarrolla disposiciones constitucionales que conciben que la educación es una inversión social y que se debe financiar a todos los estratos de la sociedad.

En ese mismo orden de ideas, el Procurador de la Administración hace alusión al **artículo 101 de la Constitución Política**, indicando que dicha norma constitucional establece la creación de incentivos económicos en beneficio de la educación pública y de la educación particular; siendo por tanto potestad del Estado crear "alicientes económicos que considere necesarios para establecer beneficios a la educación oficial y privada sin distinción alguna."

Asimismo, continúa indicando que, de acuerdo al principio de Control de Convencionalidad, la República de Panamá ha ratificado varios instrumentos internacionales, que sustentan las medidas necesarias para el beneficio de la educación; citando la Ley No.15 de 16 noviembre de 1990, que contiene la convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 3 hace referencia al principio del Interés Superior del Menor y en su artículo 4 establece el deber de los

47

Estados Partes de adoptar las medidas requeridas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

Trae a colación el **Decreto Ejecutivo No.1 de 12 de enero de 2011**, donde el Órgano Ejecutivo reglamentó el programa de la Beca Universal, en donde se hizo alusión a la Convención de los Derechos del Niño, específicamente en el contenido del artículo 28, el cual establece que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas, así como reducir las tasas de deserción escolar.

De igual manera, indica que **el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, en sus artículos 2 y 13 hacen alusión a que, los Estados Partes adopten todas las medidas legislativas y administrativas apropiadas, así como medios de otro tipo, hasta donde se lo permitan los recursos disponibles, para garantizar los derechos a la educación, y proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza; implementar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

En cuanto al **programa de Beca Universal**, el mismo se rige por parámetros legales distintos a los de las becas ofrecidas por méritos, pero fue constituida en apego a normas constitucionales y a Convenios Internacionales; tiene como objetivo prevenir y contrarrestar la deserción escolar de estudiantes con problemas socioeconómicos, elevar los niveles de inscripción y asistencia escolar y brindarle la oportunidad a quienes cuenten con el promedio académico requerido, siendo el promedio mínimo de 3.0, por ser la calificación que tiene un estudiante como mínima para aprobar la asignatura académica.

Las becas por mérito que premian la excelencia académica de los estudiantes sobresalientes, y otros tipos de becas, están reguladas por la Resolución No.28 de 30 de diciembre de 2004, en la cual el Consejo Nacional del

48

Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, aprobó el reglamento de Becas, Asistencia Económica Educativa, Auxilios Económicos.

Concluye que el alcance de la Educación debe ser para todos por igual y el Estado tiene toda la potestad de crear las políticas económicas necesarias que permitan el acceso a los niños, niñas y adolescentes a la educación y prevenir factores de riesgo socioeconómicos como la deserción escolar.

En virtud de ello, considera que la frase demandada, **no viola el artículo 102 ni algún otro artículo de la Constitución Política de la República de Panamá.**

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos, a fin de que el demandado y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a lo demandado.

Habiéndose vencido el término otorgado mediante Providencia de siete (7) de agosto de dos mil diecisiete (2017), ocasión que no fue aprovechada ni por el actor, o por otra persona para presentar escrito alguno.

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO

En virtud de las consideraciones anteriores, vencido el término para presentar argumentos sobre el caso, con la única intervención del actor, este Tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada.

1-Competencia:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propagan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

49

2-Legitimación activa:

En el presente caso, la demanda de Inconstitucionalidad ha sido propuesta por el Licenciado Roberto Ruíz Díaz, quien comparece en ejercicio de la acción popular, lo que permite corroborar que reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

3- Naturaleza del acto impugnado:

La frase **"mínimo de 3.0 o su equivalente"** se encuentra contenida en los **numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2003**, " Que regula el Programa de Beca Universal y Modifica un artículo de la Ley No.8 de 2010, relativo al financiamiento del Programa" modificada mediante Ley No.14 de 12 de agosto de 2014, "Que modifica y adiciona artículos a la Ley No.40 de 2010 y aumenta la Asignación de la Beca Universal", esta norma es una Ley en sentido formal, emitida por la Asamblea Legislativa, de carácter orgánica, y se enmarca dentro de los actos que pueden ser objeto de control constitucional.

4- Problema Jurídico:

La presente acción de control constitucional, tiene como objeto examinar la constitucionalidad de la frase **"mínimo de 3.0 o su equivalente" contenido en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2003, modificado** mediante Ley No.14 de 12 de agosto de 2014 por ser violatorio a los artículos 19 y 102 de la Constitución Política, que señalan que las becas, auxilios o prestaciones económicas para estudiantes, se darán en base **al merecimiento y la necesidad** de los estudiantes, no dejando margen a interpretaciones erróneas y mucho menos a reglamentaciones que buscan crear justificaciones.

En ese sentido, el activador constitucional estima que si el constituyente hubiese tenido la intención de señalar que se crearían beneficios para toda la población, no hubiese establecido la premisa de la existencia de una necesidad

económica; o que, quien tenga derecho, lo es por habérselo ganado en base al esfuerzo y sacrificio.

Los cargos de violación son sustentados en el hecho que se violan los presupuestos establecidos en el artículo 102 de la Constitución Política, siendo uno el supuesto de merecimiento, el cual se traduce en buenas calificaciones, pues solo se desarrolló conforme al requerimiento académico de obtener la calificación de 3, y no tomando en cuenta el supuesto de la necesidad.

5. Análisis de los cargos:

El activador constitucional hace alusión a que la frase **"mínimo de 3.0 o su equivalente"** contenido en los **numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2003**, modificada por la **Ley No.14 de 12 de agosto de 2014** viola dos normas constitucionales. Siendo el **artículo 19** de nuestra Carta Magna, que contiene el principio de igualdad y el **artículo 102 de la Constitución Política**, que contiene el sistema de promoción educativa.

Es de lugar resaltar el fundamento del representante del Ministerio Público, en este caso Procurador de la Administración, **al no analizar el artículo 19 de la Constitución Política** como norma constitucional infringida por la frase "mínimo de 3.0 o su equivalente" contenido en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2003, modificada por la Ley No.14 de 12 de agosto de 2014; por no hacer, el accionante constitucional, ningún tipo de explicación o concepto de infracción sobre la norma constitucional.

En este punto, es importante el contenido del artículo 2560 del Código Judicial, que señala:

> "Artículo 2560: Además de los requisitos comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:
> 1-Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusado de inconstitucionales; y
> 2-**Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción." (Lo resaltado es del Pleno)**

51

En cuanto al concepto de la infracción, comenta el Ex-Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, **Edgardo Molino Mola**, que este requerimiento es el más importante y que, en este sentido, "el abogado debe esforzarse en explicar jurídicamente cómo es que se produce el choque entre la ley o el acto de autoridad demandado con la norma constitucional que se estima violada." **(MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. Primera Edición 1998, p.425)**

En esa misma línea de pensamiento, la jurisprudencia del Pleno -sentencias de 29 de agosto de 2003, 5 de abril de 2004, 3 de mayo de 2005, 14 de agosto de 2007, entre otras -, ha dejado sentado que la expresión del concepto de infracción de la norma constituye uno de los espacios de mayor relevancia en la construcción de la acción de inconstitucionalidad, pues se reserva para que el activador constitucional pueda desarrollar el discurso en el que se describe de manera diáfana, lógica y congruente, la forma o la manera a partir de la cual se genera la antinomia entre la norma constitucional y cualquier otra Ley, Decreto, Reglamento, Resolución o acto de carácter público, susceptible de ser revisado en sede constitucional.

Este Pleno, al revisar el libelo de Inconstitucionalidad, se percata que en efecto, se hace alusión a la **violación directa por comisión del artículo 19 de nuestra Carta Magna**, al igual que el artículo 102 de la Constitución Política. Sin embargo, solo se transcribe esta última norma constitucional, y se explica el concepto de su infracción; **no cumpliendo con lo estipulado en el artículo 2560 del Código Judicial** en cuanto al **artículo 19 de la Constitución Política**.

En virtud de ello, esta Corporación de Justicia, concuerda con lo expuesto por el Procurador de la Administración en cuanto al artículo 19 de la Constitución, y **solo entrará a analizar el concepto de la infracción del artículo 102 de la Constitución Política de Panamá.**

52

En ese sentido, antes de determinar, si la frase alegada por el actor constitucional, contenido en el artículo tercero, en su numeral 3 y 4, de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010, es inconstitucional o no, estimamos de importancia señalar, **que la educación es un tema de Estado**, que está dirigido y debe estar dirigida a que las políticas públicas en materia de educación cumplan sus objetivos; y para esto se hace importante en gran medida el papel protagónico que deben desempeñar los padres de familia, quienes deben dotar a sus hijos de valores, autoestima y motivación, para que todo proyecto educativo cumpla sus fines y propósitos.

Y es que la educación abre las puertas al futuro y aleja a los niños de la desidia, de la vagancia y los conduce a las aulas de clases; de allí que la educación no sea solo un tema económico, sino que es el componente esencial en la lucha por reducir la pobreza y el desempleo juvenil; es por esto que el activista político sudafricano **Nelson Mandela** señalara que "*la educación es el arma más poderosa para cambiar al mundo*". Pues si educamos en la tolerancia y en el respeto a los jóvenes, ellos tendrán, un crecimiento interior y un mejor desarrollo integral.

Debemos reiterar que la educación se debe dar desde la casa, porque la educación comienza en el corazón y no en la mente correspondiéndoles esos valores en la educación a los padres y a la familia.

En cuanto al tema de la educación, en el aspecto normativo, es importante señalar que se cuenta con un amplio marco normativo, nacional e internacional, que rige la materia, con especial énfasis en la niñez y la adolescencia, en correlación con las necesidades sociales y la protección de la familia y su desarrollo, como núcleo de la sociedad.

Así se debe señalar que el derecho a la educación es uno de los derechos del niño, establecido en **el artículo 19 de la Convención Americana de los Derechos Humanos**, que entró en vigor el 18 de julio de 1978 a través de la **Ley**

53

No.15 de 28 de octubre de 1977, el cual señala que "todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

Como antecedente a dicha norma, tenemos la regla del **artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948** que, en cuanto al derecho de protección a la maternidad y a la infancia señala: "Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayudas especiales.

Por otro lado, encontramos las reglas establecidas **en el artículo XVI del Protocolo de San Salvador** que fue aprobado mediante **la Ley No.21 de 22 de octubre de 1992**, que contempla el derecho de la niñez, en donde se indica que todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Es por esa razón que, todo niño y niña tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, y por ello todo menor tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

En otra norma internacional, como lo es el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, se señala en su **artículo 24** que: "todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado." (Aprobado mediante **Ley No.15 de 28 de octubre de 1976**)

54

Lo antes expuesto, pone de manifiesto la protección de los derechos humanos de los niños que reconoce la existencia de obligaciones adicionales como la educación a cargo del Estado panameño.

La protección especial de la infancia se funda en el reconocimiento de que Panamá debe tomar, de acuerdo con la particular circunstancia vital de los niños que determina su mayor vulnerabilidad, medidas especiales adicionales a las que, en un caso equivalente, correspondería adoptar con adultos. Concluyendo entonces que Panamá ha adquirido el compromiso de este *corpus juris* internacional de protección de los niños, lo que le debe servir para fijar el contenido y los alcances de las políticas de Estado para garantizar los derechos de los niños, entre estos el derecho a la educación.

El distinguido educador panameño, **Paulino Romero (q.e.p.d.)**, en su obra **"Páginas de Periodismo Docente"** en ese mismo orden de ideas puntualizó: "en educación, una necesidad es la escasez, la carencia o falta de cualquier cosa cuya obtención es condición necesaria para la realización de un fin deseable". Las necesidades en la educación son objetivas, no es producto de la fantasía de los educandos, dichas necesidades están relacionadas con las normas de valor arraigadas a la comunidad. **(Edición del autor, Primera Edición. 1996. Pág. 51)**

Continúa manifestando el educador Romero:

> "Está científicamente comprobado que todo lo que se dé a la promoción de la educación no debe ser considerado como un gasto de la nación, sino como una inversión que reditúa, -a breve plazo- en el desarrollo económico y social y en el bienestar general de la patria. Así se podrán hacer economías en otros gastos y en otros ministerios, pero que no se puede hacer ninguna en el Ministerio de Educación y en la Universidad, si se pretende levantar al país de su postración. Por el contrario, es necesario incrementar todo lo posible el presupuesto del sector educativo.
>
> Es necesario buscar nuevas fuentes de ingresos para la educación y, lo que es más grave, deben buscarse rápidamente. Urge además la implantación de una política económica y flexible en los servicios educativos. Resulta hoy día que el problema educativo se traduce en una exigencia social para proporcionar más y mejor educación a una población mayor que la que reclama con insistencia.

> Por otra parte, es de todo punto de vista necesario que un serio estudio sociológico, que tenga en cuenta entre otras cosas el aumento demográfico, el futuro industrial, la ubicación real de los estudiantes egresados de los últimos años (secundaria), presida un plan orgánico de orientación de nuestra enseñanza, que determine las clases de institutos que nuestra juventud necesita. Resultado de este estudio, será ver si responden a las reales necesidades de nuestra patria los distintos establecimientos en que se prepara la juventud."

Finalmente, concluye el autor que nuestra realidad educativa no puede resolverse a base de discursos, querellas intrascendentes o declaraciones inspiradas, sino que requiere un estudio atento y cuidadoso de datos demográficos, geográficos, económicos y educativos, relativos no sólo al país en su conjunto sino también a sus diversas provincias y localidades, así como una estimación seria de los costos; es decir, de los sacrificios financieros que el cumplimiento de las metas exige.

Expuesto lo anterior, debemos indicar que el artículo 102 de la Constitución Política se encuentra contenido en el Título III, de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, específicamente en el Capítulo 5° sobre Educción, que a la letra dice:

> "ARTÍCULO 102. El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten.
> En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados."

En relación al tema bajo estudio, conforme al mandato constitucional citado, se establece que el **Sistema de Promoción Educativa** tiene por objeto el suministro o provisión de recursos económicos por parte del Estado para la concesión de becas totales o parciales, auxilios, préstamos, subsidios, bonos ayudas en dinero o en especie dirigidas a los estudiantes.

Los destinatarios de dichos beneficios deben ser escogidos bajo dos criterios, tal como lo indica el accionante, bajo el criterio de **Merecimiento**, o bajo el criterio de **Necesidad.**

En iguales condiciones, indica la norma, se debe atender de manera prioritaria a los estudiantes más necesitados, dándoles prelación frente a la simple oposición por méritos.

El Sistema de Promoción Educativa del Estado panameño tiene como finalidad, desarrollar el recurso humano y mano de obra requerida para el desarrollo óptimo de la economía. Para ello, se exige educar a los panameños en todas las fases de escolaridad.

En este orden de ideas, para obtener un desarrollo económico equilibrado, el Estado panameño, no solo requiere invertir en infraestructuras; sino, implementar políticas públicas que involucren directamente al factor humano, creando Instituciones para dicho fin.

A través de la Ley No.1 de 1965, se creó el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU); dicha institución fue creada inicialmente para la formación e implementación de programas de becas, préstamos y planificación de la formación de recursos humanos. Desde el comienzo, la institución orientó **sus programas de préstamos y becas** a juventud humilde y talentosa del país.

Con la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010, se establece que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) con la colaboración del Ministerio de Educación ejecutarían de manera progresiva el otorgamiento de la Beca Universal.

Pero no fue sino con Ley No.14 de 12 de agosto de 2014, Que modifica y adiciona artículos a la Ley No.40 de 2010, que adiciona el artículo 1-B a la Ley No.40 de 2010, en donde se indica que deberá entenderse como "Beca universal" el "Apoyo económico que se brinda a estudiantes de primaria, premedia y media

hasta la culminación de sus estudios para lograr los objetivos previstos en esta Ley". Igualmente adiciona el artículo 1-A a la Ley No.40 de 2010, indicando que la beca universal tendrá los siguientes objetivos:

1. Prevenir y contrarrestar la deserción escolar de estudiantes que presentan problemas socioeconómicos, según evaluación del gabinete psicopedagógico, con el otorgamiento de un apoyo económico que coadyuve en sus necesidades escolares básicas.

2. Elevar los índices de inscripción y de asistencia escolar dentro de los procesos educativos.

3. Brindar la oportunidad de ser beneficiarios a los estudiantes de educación primaria, premedia y media que durante el año escolar en curso cuenten con el promedio académico requerido por esta Ley.

En el caso de la **Beca Universal**, que lo maneja el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) debe estar dirigida a lograr el interés social y otorgarle este subsidio de cara a que los estudiantes de nuestro país puedan lograr continuar sus estudios y así lograr profesionalizarse en el futuro, como señalo el profesor **Romero**; ya que dicha asignación económica, fue creada con tal finalidad, tal como se desprende del contenido **del artículo 1-A de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010**, adicionada mediante **Ley No.14 de 12 de agosto de 2014**.

Esta herramienta político social, propone que ese programa de apoyo económico proporcione la oportunidad educativa, pues se trata **no de una herramienta de méritos**, sino de una contribución que como bien lo indica el artículo primero de esta Ley, busca contrarrestar la deserción escolar de los estudiantes que presentan problemas socioeconómicos; para que de esta manera se pueda lograr la asistencia a los centros escolares en el proceso educativo y busca que el estudiante de educación primaria, premedia y media cuente con un apoyo económico de cara a desarrollar sus estudios académicos.

Estimamos que dicho artículo, respecto a las normas señaladas de inconstitucionales, no son contradictorias con el artículo 102 de la Constitución Política, citado por el activador constitucional, ya que lo que busca el programa de la beca universal es que, ante la desigualdad económica dentro de la sociedad panameña, se establezca una ayuda a las personas necesitadas para desarrollar su crecimiento académico, como una de las primeras tareas o condiciones para evitar la deserción escolar, buscando de esta forma el Estado aumentar los índices de inscripción y asistencia académica procurando la reducción de la deserción escolar.

No cabe la menor duda, que **no se trata de programa que se sustente en el mérito académico**, sino de **un programa de apoyo económico, para la oportunidad educativa por la educación, que es una responsabilidad del Estado.**

Lo que el Estado debe programar y garantizar, es el uso adecuado de ese recurso económico que se le brinda a la población estudiantil, toda vez que la inversión anual al programa aumenta de manera considerable cada año, iniciándose con diecisiete punto un millón de balboas, y para 2018, una inversión de 187 punto un millón de balboas, con lo cual no hay la menor duda, que debe existir una planificación por parte del IFARHU, de cara a que este programa de apoyo económico garantice su verdadera razón de ser, que los niños se mantengan en el sistema educativo y evitar la deserción escolar.

Este programa requiere que la institución que maneja el otorgamiento de este apoyo económico, le de seguimiento, de cara a una evaluación y al objetivo de la misma; por esa razón es que, estimamos que la beca universal más que un programa de méritos, sin lugar a dudas, es un programa de subsidios, pero no existe contradicción o inconstitucionalidad como la manifiesta el activador constitucional, en los numerales 3 y 4 del artículo IV de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010, porque la institución que la brinda la ubica dentro del carácter

social, que fue uno de los criterios con los cuales se fundamentó el IFARHU, que es la capacitación del mejor capital que tiene todo Estado, que es el recurso humano.

En conclusión, el apoyo económico denominado en dicha Ley, **Beca Universal**, otorgado por parte del Estado al servicio de la educación, a quienes otorgan un mínimo equivalente para el aprovechamiento de la misma, que es la nota de tres o su equivalente, no es inconstitucional; pero si debe el IFARHU reglamentar las políticas públicas para que se evalué el cumplimiento del verdadero propósito de su creación. De las razones anotadas se arriba a la conclusión de que el acto acusado no es inconstitucional.

Los razonamientos antes señalados, le permiten a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, desestimar los argumentos de infracción del artículo 102 de la Constitución Política, al no haberse acreditado la transgresión de dicha norma constitucional.

De igual manera, conforme al análisis de constitucionalidad realizado, tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, y lo procedente es hacer la consecuente declaración.

En mérito de lo expuesto, **la Corte Suprema de Justicia - PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "mínimo de 3.0, o su equivalente" contenida en los numerales tres (3) y cuatro (4) del artículo tres (3) de la Ley No.40 de 23 de agosto de 2010.

NOTIFÍQUESE,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYU PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO

HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO

LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO

LUIS MARIO CARRASCO
MAGISTRADO

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los _____ días del mes de _____

de 20 _____ a las _____ de la _____

_____
Firma del Notificado

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los ocho días del mes de octubre
de 20 19 a las 2:15 de la tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

_____
Firma del Notificado