

412



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE MAYO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).**

**VISTOS:**

La firma forense Jiménez, Molino y Moreno, actuando en nombre y representación de la Unión Nacional de Centros Educativos Particulares (UNCEP), ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declaren inconstitucionales los artículos 47, 166 y 222 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, mediante la cual se crea el Sistema de Garantías y Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial No. 29477-C, de 15 de febrero de 2022.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la resolución objeto de censura.

**DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES**

La acción procesal que nos ocupa, plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de los artículos 47, 166 y 222 de la

A13

ley No. 285 de 16 de febrero de 2022 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones, mediante los cuales se establece lo siguiente:



**Artículo 47. Garantía de no afectación del proceso enseñanza-aprendizaje.** Los centros de educación particular, a fin de garantizar que el proceso enseñanza-aprendizaje no se vea afectado para los estudiantes cuyos padres mantengan saldos pendientes de acuerdo con el servicio educativo contratado, no suspenderán el acceso a las clases durante el curso regular a ningún niño, niña o adolescente, y, al finalizar este, emitirán una certificación en la que consten los datos generales del educando, el grado cursado y el promedio final obtenido. Esta certificación servirá como documento provisional válido para que el estudiante pueda ser matriculado en otro centro educativo del país hasta que sea cancelada la deuda pendiente con el centro educativo y pueda, entonces, solicitar los créditos oficiales correspondientes.

Para obtener la certificación a la que alude el párrafo anterior, el padre, la madre, el tutor o el acudiente se obliga a realizar un convenio de pago, con el fin de garantizar la cancelación del saldo pendiente en el tiempo acordado entre las partes para honrar la obligación contratada.

**Artículo 166. Derecho a la continuidad educativa.** El niño, niña o adolescente tiene garantizado el derecho a la educación, aun cuando sea objeto de medida disciplinaria en el centro educativo que conlleve el cambio del plantel educativo. La medida disciplinaria no se hará efectiva hasta que el acudiente, en coordinación con el Ministerio de Educación, matriculen al estudiante en un nuevo centro educativo, oficial o particular, en el mismo año lectivo.

**Artículo 222. Impedir ingreso a clases o acceso a asignaciones escolares.** El director de un centro educativo, particular u oficial, que por cualquier motivo retenga boletines, créditos académicos o impida el ingreso a clases o el acceso a asignaciones escolares a un niño, niña o adolescente será sancionado por el Ministerio de Educación con multa de quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/.1 000.00)."

## HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que el día martes 11 de enero de 2022, el Pleno de la Asamblea Nacional de Diputados aprobó en tercer debate, el proyecto de Ley No. 567 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones; la cual, posteriormente, fue sancionada por el Presidente de la República, convirtiéndose en la Ley No. 285, siendo promulgada en Gaceta Oficial No. 29477 C de 15 de febrero de 2022.

Señala que, el Veto Presidencial del Proyecto No. 508 de 2021, mediante Nota No. DS-007-2021, de 5 de abril de 2021, ya consideraba

A14

inconstitucional una norma similar de ese proyecto con los artículos que se someten a decisión del Pleno, en esta ocasión.



### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

Se manifiesta que **el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022**, vulnera **los artículos 18, 59, 94, 95, 102 y 282 de la Constitución Política**; que **el artículo 166 de la Ley No. 285 de 2022**, infringe **el artículo 56 de la Constitución Política**; y que **el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022**, es violatorio de **los artículos 32 y 282 de la Constitución Política**.

Contra el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022, plantea como infracción al artículo 18 de la Constitución Política que *"...la Constitución no faculta al Estado, a través de los órganos Ejecutivos y Legislativo, a intervenir en la administración y régimen económico de los colegios particulares ni les permite imponer las condiciones económicas del servicio educativo, en especial, establecer la obligación de prestar este servicio sin costo hasta por un año."* Además, advierte que, la norma impugnada llega al extremo de no contemplar que el acudiente moroso, justifique los motivos de su morosidad, sin considerar que podría ser por irresponsabilidad, respecto a su obligación de educar a los hijos menores y no la de una necesidad social.

En este sentido, hace alusión a lo dispuesto en el artículo 1106 del Código Civil y explica que, a su juicio, es un riesgo para la certeza y seguridad contractual y que es inconstitucional permitir que el Estado regule las condiciones y plazos de pago de servicios brindados por particulares, en ejercicio de su actividad económica.

415



Advierte infringido el artículo 59 de la Constitución Política, señalando que el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022, no tiene la finalidad de proteger a los niños, niñas o adolescentes, sino busca proteger a los padres morosos que incumplen con sus obligaciones, trasladando el problema económico a los Centros Educativos Particulares; beneficiándose al padre de familia, liberándolo de una obligación constitucional e imponiéndosela a un tercero. Adicionalmente, manifiesta que *"El artículo 47 de la ley 282 de 2022, se desvía de sus fines especiales de proteger a la niñez, estableciendo normas que van dirigidas a promover la morosidad injustificada de los padres de familia. **Estos padres han elegido libremente un Centros(sic) Educativos(sic) Particular, pagando por un servicio que podrían haber recibido gratuitamente por parte del Estado.** Por ello en el evento en que existan razones justificadas que imposibiliten a los padres a educar a sus hijos, le corresponde entonces al Estado auxiliarlos a través de la Educación Oficial o por medio de becas y no imponerle esta carga, a los Centros Educativos Particulares."* (El resaltado es del texto).

El activador constitucional también señala infringido el artículo 94 de la Constitución Política, estableciendo como concepto de infracción que la norma impugnada impone a las escuelas particulares la obligación de prestar el servicio educativo a todos los menores, aún en el evento en que sus padres mantengan saldos pendientes con la contraprestación del pago del servicio educativo contratado, los cuales no tienen nada que ver con lo dispuesto en el precepto constitucional, en cuanto a que se cumplan con los fines sociales de la cultura y la formación intelectual, moral y cívica de los educandos.

414

La infracción constitucional que estima el accionante contra el artículo 95 de la Constitución Política, es porque considera que la gratuidad que dispone dicho precepto constitucional es solo para las escuelas oficiales en todos los niveles preuniversitarios; en consecuencia, considera que la infracción consiste en imponerle a los Centros Educativos Particulares la obligación de prestar el servicio sin contraprestación económica.

Explica que se infringe el artículo 102 de la Constitución Política puesto que, en su opinión, si el padre o madre de familia, no cuenta con los recursos para hacer frente a los costos de la educación particular, corresponde al Estado proporcionar los recursos adecuados para auxiliar económicamente a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten, ya sea dentro de los Colegios Particulares o a través de la Educación Oficial.

Además, se invoca como infringido el artículo 282 de la Constitución Política, advirtiéndose que la misma ha sido infringida, debido a que la norma impugnada contempla una abierta intervención estatal en las relaciones económicas entre particulares, que afecta la libertad económica de las empresas y la seguridad jurídica de la Constitución Política, pues se establece la obligación de los Centro Educativos Particulares, de seguir prestando el servicio educativo, sin la contraprestación del pago respectivo, lo que nada tiene que ver con acrecentar la riqueza nacional y de asegurar los beneficios de la misma para el mayor número posible de habitantes del país.

Asimismo, considera que el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022, tiene como finalidad ayudar a los padres morosos de los estudiantes de Colegios Particulares que no necesitan ayuda social, ya que optaron por

A7

un servicio pagado, cuando tenían a su disposición los Colegios Oficiales gratuitos.

Por otra parte, se demanda el artículo 166 de la Ley No. 285 de 2022, como infractor del artículo 56 de la Constitución Política, puesto que, si un menor de edad amenaza con perturbar la salud física, mental y moral de otros menores y su expulsión es ratificada por el Ministerio de Educación, resulta inconstitucional que la medida no se pueda hacer efectiva, por parte del Centro Educativo, hasta que el acudiente, en coordinación con el Ministerio de Educación, matriculen al estudiante en un nuevo centro educativo, oficial o particular, en el mismo año lectivo.

Por último, indica que el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022 vulnera el artículo 32 de la Constitución Política, al establecerse sanciones a los directores de centros educativos, particulares y oficiales "por cualquier motivo", creándose una discrecionalidad abierta y subjetiva por parte de los funcionarios del Ministerio de Educación, que podrían aplicar una sanción sin estar sujetos a un procedimiento legal, previamente establecido en la Ley.

Advierte que el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022, resulta contradictorio con lo dispuesto en los artículos 165 de la misma ley y el artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 162 de 22 de julio de 1996 del Ministerio de Educación que regula la disciplina escolar; ya que, la medida de restringir el ingreso del estudiante a clases puede tomarse por motivos justificados, con la finalidad de salvaguardar a otros estudiantes menores de edad, que también tienen derecho a protección, según la Ley No. 285 de 2022.

Expone que si el niño o la niña o adolescente comete actos contrarios al reglamento interno de las entidades educativas oficiales y/o

418

particulares, debidamente aprobado por el Ministerio de Educación y que violen la disciplina escolar, es inconstitucional que se sancione al Director del Centro Educativo por motivos caprichosos y hasta sujeto a influencias políticas o de amistad, basado en esta norma que faculta al Ministerio de Educación a sancionar, sin estar sujetos a regulaciones, taxativamente, señaladas en la Ley.

También se estima infringido el artículo 282 de la Constitución Política, puesto que, a juicio del activador constitucional, la norma impugnada pretende garantizar el pleno acceso a los servicios educativos del padre moroso y a la vez, restringir y sancionar al director del centro educativo, para que no pueda tomar medidas para limitar los servicios que no se pagan.

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista No. 7 de 20 de junio de 2022 (f. 115-132 del expediente), emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestro estudio y concluye, advirtiendo que **son inconstitucionales los artículos 47 y 166 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022**, en cuanto a la infracción de los artículos 18, 56, 94 y 282 de la Constitución Política, solamente; y que, **no es inconstitucional el artículo 222 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022**.

Fundamenta su opinión señalando que, la norma demandada determina una injerencia en cuanto a las medidas para concertar los arreglos de pago entre el centro educativo y el padre de familia, conforme a la prestación del servicio de educación, lo cual conlleva una

419



extralimitación de la potestad desarrollada en el artículo 94 de la Constitución Política, la cual determina las circunstancias intervencionistas del Estado en los colegios docentes particulares, mencionando aquellas que son para el cumplimiento de los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos, sin contemplar una intromisión estatal en la actividad económica del centro educativo privado.

Advierte que la supervisión que realiza el Ministerio de Educación, como ente regente de la materia, en los centros educativos particulares, atañe a cuestiones relacionadas con los planes de estudio, programas de enseñanza, así como la ejecución de estos, por parte de dichos entes educativos particulares, sin extenderse a las cuestiones económicas y administrativas con las obligaciones que surjan del acto contractual acordado entre las partes.

Considera que, el artículo 47 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, transgrede el orden constitucional, al atentar contra los principios básicos de un Estado de Derecho, entre ellos, la libertad contractual y la libre empresa, los cuales facultan a los particulares a contratar conforme a las estipulaciones previamente acordadas, siempre que no sean contrarias a la ley, a la moral, ni al orden público.

Respecto al artículo 166 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, se estima inconstitucional, puesto que, si bien la norma demandada procura la continuidad de la educación al estudiante sancionado con la separación del plantel educativo, al ser un derecho de índole constitucional, en igual medida, se tiene que ponderar la protección de la salud física, mental y moral del resto de los educandos, ya que los supuestos que motivan la expulsión del centro educativo, revisten una

420

gravedad, que puede verse materializada en la afectación de la seguridad de la comunidad educativa, quienes también demandan la salvaguarda de sus derechos.



Por otra parte, manifiesta que el artículo 222 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, a su juicio, no transgrede el debido proceso, toda vez que, la sanción pecuniaria está contemplada en una Ley formal y determina los supuestos que la configuran, para su aplicación, por parte del Ministerio de Educación y como quiera que la Ley no contempla un procedimiento específico para imponer sanciones, como norma supletoria, correspondería el trámite administrativo de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. En consecuencia, concluye señalando que, a su criterio, no se configura de manera evidente una vulneración a los postulados del debido proceso.

#### **FASE DE ALEGATOS**

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, fueron presentados sendos alegatos que, a continuación, pasamos a mencionar y hacer una breve reseña de su contexto, respecto a la presente demanda constitucional:

#### **a. Alegatos de la Cámara de Comercio e Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP).**



La licenciada Ileana Roxana Luttrell Ordoñez, actuando en nombre y representación de la Cámara de Comercio e Industrias y Agricultura de Panamá, presentó formal escrito de alegatos (fjs.140-151), en donde se deja establecido que, a juicio de dicha entidad, **las normas demandadas son inconstitucionales.**

Advierte que la educación es un derecho universal que debe ser garantizado por el Estado, que debe ser garante del respeto a la propiedad privada y más allá de imponer políticas arbitrarias, debe promover políticas públicas favorables que incentiven su crecimiento, siendo generadoras de impuestos, de fuerza laboral y de alivio al sistema educativo oficial.

**b. Alegatos de la firma forense Jiménez, Molino y Moreno.**

El accionante de la presente demanda de inconstitucionalidad, presentó formal escrito de alegatos (fjs.152-159), en donde manifiesta que concuerda con la posición de la Procuraduría General de la Nación en lo relativo a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Sin embargo, difiere de que, no se consideren inconstitucionales por los otros preceptos constitucionales que se invocan como infringidos; es decir, por los artículos 59, 95 y 102 de la Constitución Política.

Advierten que cuando se invocó en la demanda constitucional una infracción al artículo 59 de la Carta Magna, se hizo en base a que dicha norma constitucional establece que los padres están obligados a educar a sus hijos y en el evento de que no tengan la capacidad económica para hacerlo, deberán ser asistidos por el Estado, lo cual se desarrolla en las normas constitucionales sobre la educación y que, la Constitución Política, no traslada esa obligación a los Centros Educativos Particulares.

422

En cuanto a la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por violación al artículo 95 de la Constitución Política señalan que, la gratuidad es solo para las Escuelas Oficiales y al imponerle a los Centros Educativos Particulares la obligación de prestar el servicio educativo, sin el pago del servicio contratado hasta por un año escolar, lo convierte en un servicio gratuito para ese año.

Por otra parte, se increpa que la Procuraduría General de la Nación, en su opinión haya manifestado que el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022, no vulnera los artículos 32 y 282 de la Constitución Política. Considera que no se conoce otra norma legal, disciplinaria o reglamentaria que utilice la frase "por cualquier motivo". Explica que dicha frase, establece un hecho abierto, indeterminado, que se presta a que se pueda sancionar cualquier conducta que, a juicio del Ministerio de Educación, amerite la citada sanción.

**c. Alegatos de la licenciada Gysel Yasmina Ruiz Rodríguez.**

Consta escrito de alegatos presentado por la licenciada Gysel Yasmina Ruiz Rodríguez (fjs. 160-164), en donde manifiesta que, a su juicio, las normas demandadas **son inconstitucionales**.

Explica que a su juicio el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022 es inconstitucional porque interviene en temas administrativos de los centros educativos particulares; viola derechos contractuales de una parte, haciendo una opción gratuita en el sector de la educación oficial, para quien haya perdido la capacidad económica y no pueda afrontar los pagos de las cuotas mensuales establecidas en el contrato de servicios, en donde no cabe el concepto de interés social porque es una relación entre dos particulares; se promueve la irresponsabilidad en el cumplimiento de

contratos, va en contra del concepto de seguridad jurídica y pondrá en peligro la operatividad financiera de los centros educativos particulares; es inconveniente porque, bajo el argumento de proteger al niño, hace de un instrumento vital para las relaciones comerciales, un papel inútil, mandando malas señales a los inversionistas que quieren establecerse en el país y persigue la extinción del sector de educación particular.

En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 166 de la Ley No. 285 de 2022, explica que interviene en temas administrativos de los centros educativos particulares; protege a un estudiante de una expulsión, quitándole poder al director del Centro Educativo y su capacidad, para salvaguardar la seguridad, la honra y la vida del resto de los estudiantes del plantel.

Advierte que el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022 es inconstitucional, puesto que, incurre en regulares actividades administrativas al obligar a los centros educativos particulares a entregar los créditos a quienes mantienen deuda con el centro educativo y que, por tanto, pierdan la posibilidad de recuperar el dinero por el servicio prestado.

#### **d. Alegados del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).**

El licenciado Rubén M. Castillo Gil, en su calidad de presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), presento formal escrito de alegatos (fj. 165), en donde manifestó que, a criterio de esta entidad, los artículos 47, 166 y 222 de la Ley No. 285 de 2022, **son inconstitucionales.**



424

Explica que el artículo 47 demandado, traslada a los centros educativos particulares la responsabilidad que tiene el Estado. Además, advierte que las normas demandadas ponen en entredicho el carácter de los centros de educación particular y afectan la estabilidad económica de los mismos.

**e. Alegatos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).**

El licenciado Giovanni Efraín Ruiz Obaldía, actuando en su calidad de apoderado judicial y director de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), presentó formal escrito de alegatos por parte de dicha entidad ministerial (fjs. 166-205), en donde se dejó establecido que, a juicio de dicha dependencia del Estado, las normas impugnadas en la presente demanda **no son inconstitucionales**.

Manifiesta que, el planteamiento de los demandantes, al sostener que el Estado no puede intervenir en el régimen económico porque la Constitución Política no lo faculta, es total y absolutamente apartado del contenido del artículo 282 de la Constitución Política y en ese mismo sentido, cita el Fallo Constitucional de 19 de junio de 2012 emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; indicando que de ello deviene que sí existe la posibilidad de que el Estado pueda, por vía ejecutiva y legislativa, intervenir en el régimen económico nacional.

Explica que, el contenido del artículo 47 demandado, lo que garantiza es que el estudiante no se vea afectado en el proceso enseñanza-aprendizaje como una garantía social y educativa, particularmente, a no suspender el acceso a clases del estudiante dentro del curso regular, cuando el tutor del niño, niña o adolescente mantenga saldos pendientes de acuerdo con el servicio educativo contratado.

425

Además, advierte que dicha norma acusada, viene a garantizar que el estudiante no se convierta en un objeto cautelar o de presión, para forzar el pago de los saldos pendientes, utilizando como mecanismo para el cobro, la suspensión del estudiante del salón de clases y no permitiéndole acudir a clases, e inclusive, no pudiendo presentar sus exámenes parciales, trimestrales o la evaluación que corresponda.

Explica que, no es posible considerar la educación como un bien económico, cuando es ejercida por los colegios particulares; que la empresa educativa, cuenta con los medios legalmente establecidos, a través de la jurisdicción ordinaria, para hacer efectivo el cumplimiento de las condiciones del contrato de servicios educativo incumplido por el acudiente; que si bien, el incumplimiento del contrato produce consecuencias, de ninguna manera, las mismas pueden generar actos que vulneren el derecho a la educación que le asiste al sujeto y objeto de dicho contrato que es el estudiante, quien no es responsable del incumplimiento del acudiente y no debe sufrir las consecuencias de dicho incumplimiento.

Respecto a la inconstitucionalidad demandada contra el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022, se indica que esta disposición obedece a una condición objetiva legal; es decir, que el Ministerio de Educación, por mera voluntad relativa, no puede sancionar a un centro educativo, sino solamente en los supuestos en que se configuren las condiciones fácticas, cayéndose por completo el argumento que sostiene el accionante cuando manifiesta que el Ministerio de Educación puede sancionar "por cualquier motivo". Además, considera que lo que se necesita es dar tiempo al Órgano Ejecutivo para que pueda reglamentar el proceso disciplinario a seguir.

426

Adicionalmente, advierte que el alcance de la norma es referente al trato arbitrario y no diferenciado que puede tener un director de centro educativo en violentar la garantía constitucional de acceder a la educación, cuando "por cualquier motivo", se retengan boletines, créditos académicos o impidan el ingreso a clases o al acceso a asignaciones escolares de un niño, niña o adolescente.

Por último, se refiere a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 166 de la Ley No. 285 de 2022, manifestando que dicha disposición otorga mejor posición a los centros particulares, puesto que, de haber sanción para un estudiante, se debe ubicar en otro plantel en el mismo año lectivo y, además, se garantiza el derecho de continuidad educativa del niño, niña o adolescente en la etapa escolar.

**f. Alegatos de la licenciada Rosaria Isabel Correa Pulice.**

La licenciada Rosaria Isabel Correa Pulice, presentó escrito de alegatos (fjs.206-227), dentro de la presente demanda de inconstitucionalidad y solicita a esta Corporación de Justicia que **sean declarados constitucionales** las normas demandadas.

Manifiesta que el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022, viene a garantizar al estudiante, persona menor de edad, no se vea afectado en otros derechos como, por ejemplo, a la dignidad, a la imagen, etc., dentro del proceso enseñanza-aprendizaje, interrumpiendo e impidiendo el mismo, ignorando que estamos frente a una garantía social y educativa, dejando claro que no es la vía idónea para obtener beneficios económicos, suspender el acceso a clases del estudiante, dentro del curso regular, porque el acudiente o padre de familia, mantenga saldos pendientes de acuerdo al servicio educativo contratado.

427

En cuanto al artículo 166 demandado, indica que esta disposición pretende que se dé la continuidad del proceso de educación al estudiante sancionado, ya que este es un derecho plenamente consagrado en la Constitución Política.



Y, por último, al referirse al artículo 222 demandado, explica que esta norma establece una garantía de derecho del menor a que se tomen medidas contra las practicas que hasta ahora se han llevado adelante, por parte del sistema educativo y que han constituido graves violaciones, no solo al derecho a la educación, sino a otros derechos, como lo son la no discriminación y la protección de los menores.

**g. Alegatos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).**

La licenciada Graciela Mauad Ponce, en su calidad de directora general de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), presentó escrito de alegatos dentro de la presente demanda constitucional (fjs. 228-237), a través del cual manifiesta que, a juicio de dicha entidad, las normas impugnadas **no son inconstitucionales**.

Manifiesta que el artículo 47 demandado, reconoce plenamente el ejercicio de la voluntad de las partes pactada entre particulares en un documento de convenio, arreglo de pago, que es condición *sine qua non* para obtener los créditos oficiales necesarios para muchos tipos de estudios, incluyendo los superiores. Además, advierte que, pareciera que el activador constitucional no contempla la posibilidad de pactar un arreglo de pago y que, si bien lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política es una salida u opción para los padres morosos, ello es una apreciación personal del accionante que a pesar de que se respeta, no debe llegar a ser reconocido como una vulneración al orden constitucional.

428

En cuanto al artículo 166 demandado, indica que si bien es cierto la norma admite la continuidad educativa del estudiante que fue sancionado con expulsión del plantel, prevalece el derecho constitucional a la educación, que le asiste.



Respecto al artículo 222 demandado, explica que la referida Ley aún se encuentra pendiente de reglamentación y que, de haber sanciones, deben derivar de un acto administrativo, para lo cual, es aplicable la Ley No. 38 de 2000.

### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Luego de expuestos los argumentos del activador constitucional, la opinión del Procurador General de la Nación y los alegatos, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad, encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de las normas acusadas, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en

429



materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Siendo así, dentro de dicho contexto, lo procedente es analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, la opinión de la Procuraduría General de la Nación y los alegatos; así como, el resto de las normas Constitucionales en función de lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial.

Antes, desarrollaremos una breve reseña sobre el Derecho a la Educación y de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, mediante la cual se crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras Disposiciones, su génesis, su alcance y objetivos a fin de conocer y comprender la intención legislativa que soporta su promulgación.

### ***Del Derecho a la Educación.***

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, define la educación como "*acción y efecto de educar. Crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes. Instrucción por medio de la acción docente. Cortesía, urbanidad.*".

A30

Establecer una definición específica de lo que es la educación posiblemente sería limitarnos a una determinada perspectiva de todo lo que en ella está implícito.



Decimos lo anterior porque la educación, en su simple definición, no alcanza a establecer que su importancia radica en que es un derecho humano reconocido, en principio, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y, posteriormente, en un sinnúmero de normas convencionales que han logrado esculpir este derecho, de modo que logre alcanzar los más amplios y precisos aspectos que garantizan en mayor medida su protección.

De hecho, si estudiamos en detalle los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), podemos notar que el Derecho a la Educación es el único, respecto del cual se establece un objetivo de forma muy puntual. Basta dar lectura del artículo 26, que en su tenor literal establece lo siguiente:

"Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

**2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.**

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos." (Resalta el Pleno).

Es un hecho cierto que todos los derechos humanos son inherentes al ser humano, no pueden ser renunciados, son inalienables, indivisibles, imprescriptibles e interdependientes; cuando se establecen en la Declaración Universal finalidades, deben entenderse como elementos integrales del derecho a la educación, de modo que su ejercicio fortifica el

131

respeto a los demás derechos. No con ello estamos estableciendo una supremacía de la educación por encima de los demás derechos humanos, garantías y libertades fundamentales, lo que se debe entender es que es esencial para un apropiado ejercicio de los demás derechos.

Y hace mucho sentido que esto sea así, pues la comprensión y alcance de los derechos humanos se facilita cuando la persona tiene la capacidad, así sea mínima, de raciocinio pedagógico que le permita tener conciencia propia, expresarse, comunicarse y proteger sus derechos y ser integralmente libre.

La Organización de las Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido al Derecho a la Educación en los siguientes términos:

"La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.<sup>1</sup>"

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, contempla el Derecho a la Educación y le define en su artículo XII, así:

"Artículo XII. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo, tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 13, El derecho a la educación. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21o. período de sesiones, 1999, párrafo número 1.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”



Adicionalmente, vale la pena señalar, sin entrar en detalles, que existen diversos instrumentos internacionales y regionales que, de modo general, y en otros de forma específica, establece un reconocimiento taxativo del Derecho a la Educación, los cuales vale la pena mencionar: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18 y 20); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13 y 14); Protocolo Adicional de la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza, UNESCO (arts. 2, 3, 4 y 5); Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migrantes y sus familias (arts. 12, 30 y 43); entre otras.

Y sin que ello represente obviar alguna de estas disposiciones convencionales, debemos destacar, en esta oportunidad, en función del debate constitucional que se nos presenta, aquello dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 29 dispone lo siguiente:

“Artículo 29.

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las

entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”



La Constitución Política de la República de Panamá establece, como un Derecho y Deber Individual, el Derecho a la Educación, para lo cual dedica un capítulo completo estableciendo los preceptos constitucionales que van desde el artículo 91 hasta el artículo 108, de los cuales podemos destacar lo siguiente:

**ARTICULO 91. Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse.** El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos. La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política. La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.

**ARTICULO 92. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.**

**ARTICULO 94.** Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. **El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.** La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas. Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores. La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.

**ARTICULO 96.** La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como **la organización de un sistema nacional de orientación educativa, todo ello de conformidad con las necesidades nacionales.**” (El resaltado es del Pleno).

***De la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022 "Que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras Disposiciones".***

Este cuerpo normativo tiene su génesis en un interesante compendio de intenciones legislativas que, por años, la Asamblea de Diputados ha venido considerando y promoviendo, con el ánimo de lograr

que, de forma integral, se abarque todo lo relativo a los derechos, deberes y garantías en materia de protección de los menores de edad.



Es así como, actualmente, se han discutido y se discuten modificaciones legislativas concernientes a esta materia tan sensitiva y de imperante consideración y atención, por ser el tema, uno de los principales asuntos de Estado.

Esta Ley tiene sus cimientos en el anteproyecto de ley No. 292, propuesto ante la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, de la Asamblea de Diputados, en la Reunión del día 25 de febrero de 2021, que consta en el Acta No. 12 de la Comisión. En donde se le designa como Proyecto de Ley No. 567, el cual pasó, posteriormente, a primer debate en la Reunión de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, de los días 19 y 21 de abril de 2021 (Acta No. 15).

El diputado proponente, en una de sus intervenciones explicó que la finalidad de este cuerpo normativo es la creación de *"...un Sistema de Protección a la Niñez, basado en la Convención de los derechos del niño."*<sup>2</sup>. Asimismo, otra de las proponentes del proyecto, explicó en su intervención<sup>3</sup> que *"Este es un Proyecto que busca consolidar una política pública, que prevenga la vulneración del derecho de nuestros niños, niñas y adolescentes. Un proyecto que logra articular a las instituciones que deben ser garantes y vigilantes de que ese derecho no sea vulnerado, de que los niños, niñas, adolescentes y las familias puedan y tengan el respaldo de programas de integración social y apoyo de las instituciones, para a través de un mecanismo administrativo, lograr mitigar esa violencia*

<sup>2</sup> Intervención del H.D. Héctor Brands. Acta N°15 de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia correspondiente a los días 19 y 21 de abril de 2021. Pág. 38.

<sup>3</sup> Intervención de la H.D. Emelie García, en la Reunión de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia correspondiente al día 27 de julio de 2021. Acta N° 2. Pág. 8.

*sistemática que han sufrido nuestros niños, niñas y adolescentes en nuestro país."*

Por su parte, otra Diputada proponente del proyecto, indicó en su intervención<sup>4</sup> que *"Este Proyecto tiene que ver con todos los derechos, se ha establecido de esta manera, los principios de derechos humanos. Establece todo lo que tiene que ver con el interés superior del niño y el adolescente, como principio jurídico de interpretación. También se establece todo lo que tiene que ver con las garantías y divide los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes en derecho de supervivencia. Todo lo que tiene que ver con el derecho de desarrollo, de protección, derecho de participación y de allí va estableciendo los tipos o ¿quiénes forman parte del sistema de protección integral de niñez y adolescencia?, ¿Quiénes son el ente rector?, ¿Quiénes son las personas responsables?, ¿cómo asumir esa responsabilidad?, ¿cómo ejecutar los diferentes derechos? Y garantizar ese derecho."*

En este punto, es relevante aclarar que esta propuesta legislativa, en principio llevaba como título: *"Que establece una política pública para el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional"*; y que, al ser discutido y aprobado en primer debate, se modificó su denominación y se le designó como fue promulgada la ley, así: *"Que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras Disposiciones"*.

Este Proyecto de Ley logró superar el segundo y tercer debate, siendo aprobado y, posteriormente, enviado al Órgano Ejecutivo, que le

---

<sup>4</sup> Intervención de la H.D. Corina Cano, en la Reunión de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia correspondiente al día 27 de julio de 2021. Acta N° 2. Págs. 9 y 10.

A36

sancionó y convirtió en Ley de la República el día 15 de febrero de 2022.

El objetivo principal de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, lo encontramos en su artículo 1, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto. Esta Ley tiene por objeto establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordenar las instituciones competentes para garantizar, de acuerdo con su edad y madurez, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de esos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, a través de un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia."

En este sentido, encontramos en las normas subsiguientes dos aspectos que se asimilan, de gran relevancia, que fungen como referencia para la aplicación de la Ley en cuestión. Son las Reglas de "Interpretación" y las Reglas de "Aplicación", las cuales se ubican en los artículos 3 y 4 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, que son del tenor siguiente:

"Artículo 3. Reglas de interpretación. Las reglas de interpretación de las normas que integran la presente Ley son las siguientes:

1. Son normas que consagran derechos irrenunciables, intransferibles, indivisibles e interdependientes.
2. Se entienden como derechos universales, mínimos, inviolables y no excluyentes que salvaguardan la dignidad de la persona de los niños, niñas y adolescentes.
3. La interpretación deberá considerar el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes en los términos establecidos en esta Ley, atendiendo a su edad y grado de desarrollo y madurez.

Artículo 4. Reglas de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán bajo las siguientes reglas:

1. Son normas que prevalecen sobre cualquiera otra norma legal o reglamentaria, relación contractual o acuerdo entre las partes.
2. Son normas especiales y se preferirá su aplicación sobre otras normas que regulen la misma materia y se encuentren en otras leyes, salvo que estas ofrezcan mayores derechos y garantías.
3. En caso de duda acerca de la disposición aplicable, se deberá aplicar la norma que resulte más favorable para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes."

Adicionalmente, tenemos que, se le da una definición y sentido, para comprender a qué se refiere el legislador patrio con "Protección Integral" y "Sistema de Protección Integral", en los numerales 19 y 21 del artículo 5 de la Ley, de la siguiente manera:

"Artículo 5. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

...

437

19. *Protección Integral*. Conjunto de acciones de prevención, protección y promoción que se comprometen a realizar a la familia, la comunidad, las diversas instancias organizadas de la sociedad y el Estado, con el fin de asegurar el pleno desarrollo biológico, psíquico y social de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de libertad, igualdad y dignidad, y promover su participación en los distintos ámbitos sociales, según las capacidades propias de su grado de crecimiento y desarrollo.

21. Sistema de Protección Integral. Conjunto de instituciones sociales, administrativas y judiciales que tienen la responsabilidad de promover, proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conforme a competencias y atribuciones establecidas en la Constitución Política y en las leyes, por medio de políticas públicas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección de los derechos de forma integral e interdependiente, ejecutadas con la participación y colaboración de la ciudadanía y la sociedad organizada."

Además, se establecen como fundamentos del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, los Principios rectores (art. 6 Ley 285/2022), que se enlistan de la siguiente manera:

- *Principio de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.*
- *Principio de la igualdad y dignidad humana.*
- *Principio de inclusión.*
- *Principio de no discriminación.*
- *Principio de la protección integral.*
- *Principio de la protección prioritaria.*
- *Principio de la protección efectiva y responsabilidad estatal.*
- *Principio de protección a la vida familiar.*
- *Principio de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito social.*
- *Principio de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito estatal.*
- *Principio de especialidad.*
- *Principio de efectividad.*
- *Principio de igualdad de los hijos e hijas.*
- *Principio de ejercicio progresivo de las facultades.*
- *Principio de corresponsabilidad.*

Se le da un sentido y alcance mucho más imperante al "*Interés Superior de la Niñez y Adolescencia*", procurando que se entienda como una garantía (artículo 7, Ley No. 285/2022); como un principio jurídico de interpretación normativa (artículo 8, Ley No. 285/2022); y como una norma de procedimiento (artículo 10, Ley No. 285/2022).

Lo anterior, tomándose en consideración que este cuerpo normativo dispone que "*Los niños, niñas y adolescentes gozan de las garantías*

438



*inherentes a todo ser humano y las propias de su condición especial, que contemplan la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, así como la ley y disposiciones reglamentarias.” (art.11, Ley No. 285/2022); además, se establece una clasificación de las garantías, en legales, administrativas y judiciales (art. 12, Ley No. 285/2022), para la efectividad de la adopción de medidas de protección según el ámbito en el que se requiera su aplicación.*

Por otra parte, se dispone como “Garantía especial de prioridad” los derechos de los niños, niñas y adolescentes (art. 13, Ley No. 285/2022), advirtiéndose que la prioridad comprende, entre otras cosas, lo siguiente:

1. *La primacía de recibir protección, apoyo y auxilio en cualquier circunstancia.*
2. ***La precedencia en la atención de los servicios públicos, aunque estos sean de propiedad privada.***
3. *La prelación en la formulación y ejecución de las políticas públicas.*
4. *La preferencia en la asignación de recursos financieros, por parte del Estado, a los planes, programas e instituciones públicas relacionadas con la protección integral de la niñez y la adolescencia.*

Uno de los aspectos primordiales de la Ley, es procurar la especialidad de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes, dadas las particularidades propias de su crecimiento y desarrollo (art.14, Ley No. 285/2022). De allí que, se dispone una clasificación de los derechos en cuatro (4) categorías (art. 15, Ley No. 285/2022): derechos de supervivencia (arts. 21-42, Ley No. 285/2022), derechos de desarrollo (arts. 43-61, Ley No. 285/2022), derechos de protección especial (arts. 62-65, Ley No. 285/2022) y derechos de participación (arts. 66-76, Ley No. 285/2022).

Como quiera que, en esta oportunidad, la discusión constitucional que se nos presenta, guarda íntima relación con el derecho a la educación, enfocaremos el recuento de este cuerpo normativo, en los denominados

439

"Derechos de Desarrollo", en donde se encuentra amparado el derecho a la educación.



Debemos partir de la comprensión sobre lo que esta legislación establece por **Derecho a Desarrollo**, consistente en que todo niño, niña y adolescente debe desarrollar "...su personalidad, talentos, capacidades, habilidades y destrezas a través de la educación, la formación, a recreación y el acceso a la información pertinente, según su edad y comprensión, para garantizar la promoción del ejercicio pleno de la ciudadanía social, basada en el respeto por los derechos humanos. Lo anterior, implica el conjunto de derechos que garantizan el pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar, comunitario, social y estatal, reafirmando la no discriminación, la dignidad humana, la igualdad, inclusión y el respeto a la etnia cultural." (art.43, Ley No. 285/2022).

En ese sentido, se dispone que el **Derecho a la Educación** consiste en que "Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho al libre desarrollo de su personalidad y a recibir una educación orientada al desarrollo de sus capacidades y potencialidades, sin ningún tipo de discriminación. La educación promoverá el ejercicio pleno de la ciudadanía y enseñará el respeto por los derechos humanos, los valores culturales propios y el cuidado del ambiente, en un marco de paz, solidaridad, tolerancia y respeto." (art. 45, Ley No. 285/2022).

Asimismo, se considera el **Derecho a la enseñanza** como una garantía fundamental en el sistema educativo, a fin de que se procure el acceso a la educación desde los cuatro años de edad y en todos los niveles de enseñanza, caracterizándole como **universal, gratuito y obligatorio** (art. 48, Ley 285/2022).

440

Tal y como este cuerpo normativo ha sido denominado, se crea el *Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*, el cual se define en el artículo 119 de la siguiente manera:



"Artículo 119. Definición. El Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia se define **como un conjunto articulado y coordinado de organismos, instituciones, subsistemas, normativas, garantías, principios, políticas, planes, programas, servicios, procesos y demás medidas administrativas, judiciales, legislativas y sociales para la protección integral de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.**

Su estructura y funcionamiento comprende un diseño organizacional y operativo organizado en cinco niveles: el de rectoría, de consulta, de articulación, de ejecución y de seguimiento, con la finalidad de formular, coordinar, articular y ejecutar las políticas públicas y medidas a favor de la niñez y adolescencia, a través de mecanismos de coordinación, aplicabilidad, efectividad y exigibilidad en el nivel nacional, regional y local, a efectos de garantizar a los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional la protección legal, social, administrativa y judicial en todos los ámbitos en los que desarrollan tanto el familiar, escolar, comunitario, virtual como de intervención especializada, social y estatal." (resalta y subraya el Pleno).

La estructura y funcionamiento, a la que hace alusión este concepto amplio de lo que es este Sistema, se refiere a una organización a través de cinco niveles, denominados así: Nivel de Rectoría, Nivel de Consulta, Nivel de Articulación, Nivel de Ejecución, Nivel de Seguimiento<sup>5</sup>.

De esta organización, debemos destacar que mediante el nivel de rectoría se conforma la Junta Directiva del Sistema y mediante el nivel de articulación se desarrolla la coordinación a nivel nacional para el cumplimiento de las funciones de toda la organización y esto resulta de relevancia puesto que, ambos niveles están conformados por autoridades gubernamentales y ministros de estado, entre los cuales está el Ministerio de Educación, cuyas atribuciones<sup>6</sup>, como ente rector de la educación, al cual le corresponde garantizar la enseñanza a los niños, niñas y adolescentes, a través del desarrollo de los mecanismos y acciones

<sup>5</sup> En la Ley No. 285 de 2022, artículos 125 a 142, se contempla el concepto y función de cada uno de los niveles de la organización del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

<sup>6</sup> El artículo 156 *ibidem*, establece las atribuciones del Ministerio de Educación en materia de niñez y adolescencia.

441

idóneos para la estabilidad educativa y la disminución de la deserción escolar (art. 156, Ley 285/2022); estimando acciones para la promoción de derechos, estableciendo obligaciones para los directores de los centros educativos, el deber de denunciar, procesos disciplinarios en función del cumplimiento de la responsabilidad que recae sobre los directores de los centros educativos para hacer valer y cumplir con el Sistema y por cuya omisión se establecen sanciones<sup>7</sup>.

Adicionalmente, corresponde al Ministerio de Educación velar por la *Disciplina Escolar*<sup>8</sup>, mediante la aprobación del reglamento interno de las entidades educativas oficiales y particulares, procurando el acceso al mismo y estableciendo los mecanismos de exigibilidad<sup>9</sup>; por el *derecho a la continuidad educativa*<sup>10</sup>, a fin de garantizar la educación aun cuando el estudiante se encuentre sometido a medidas disciplinarias; y *por la participación de las asociaciones de los padres de familia*<sup>11</sup>, en la búsqueda de soluciones a los asuntos individuales y colectivos que afecten el proceso de enseñanza.

Otro de los aspectos que más relevancia tiene en la implementación del Sistema de Garantías y Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes, que se relaciona con el debate constitucional que en esta oportunidad se le presenta a esta Corporación de Justicia en sede Constitucional, es que se han, en algunos casos, aumentado y en otros establecido **sanciones** relativas a evitar que ocurran situaciones relativas a la violación a la confidencialidad de los menores; retención de parte

<sup>7</sup> La Ley No. 285 de 2022, en los artículos 157 a 169, establece parámetros que deben seguir los centros educativos, bajo la supervisión del Ministerio de Educación, a fin de que se de una correcta ejecución de la organización del Sistema de Garantías y de Protección Integral que contempla la Ley.

<sup>8</sup> Artículo 165 *ibidem*.

<sup>9</sup> Artículo 167 *ibidem*.

<sup>10</sup> Artículo 166 *ibidem*.

<sup>11</sup> Artículo 169 *ibidem*.

clínico, denegación de servicio médico; prohibición de bebidas alcohólicas, tabaco y fármacos; prohibición de suministro de fuegos artificiales; prohibición de material pornográfico; prohibición de entrada a determinados establecimientos comerciales, en función de su actividad; prohibición de visita y hospedaje en hoteles sin la compañía o autorización de sus padres o representantes; medidas de protección en los cibercafé; protección económica en función del trabajo infantil y la explotación laboral; omisión en el deber de comunicar casos de conocimiento o indicios de maltrato; impedir el ingreso a clases o acceso a asignaciones escolares.



***Del Decreto Ejecutivo No. 14 de 24 de noviembre de 2022.***

El Decreto Ejecutivo No. 14 de 24 de noviembre de 2022, reglamenta la Ley No. 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, con el objetivo de desarrollar una normativa del Sistema en cuestión (Título II de la Ley) y respecto al Financiamiento, Rendición de Cuentas, Evaluación y Monitoreo del Sistema de Protección Integral (Capítulo II, Título IV de la Ley), con la finalidad de lograr la articulación y coordinación efectiva de los subsistemas y la gobernanza del Sistema, su implementación, monitoreo y evaluación.

Esta reglamentación dispone que la ejecución de los programas, proyectos e intervenciones del Sistema de Protección deben basarse en el Principio de Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes y asimismo, reconocerlos como sujetos de derecho, garantizar su vida, supervivencia y desarrollo, la convivencia familiar, sus facultades, deberes de los padres y todos los demás derechos que la Constitución Política, los

443

Convenios y Tratados Internacionales y la Ley panameña, disponen en este sentido.



### **Análisis del Pleno.**

Luego de conocer la intención legislativa, génesis, sentido, objetivo y alcance de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022 "*Que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones*", corresponde a esta Corporación de Justicia, entrar al estudio de las normas que han sido demandadas como infractoras de la Constitución Política.

El Pleno, en esta ocasión, debe ponderar dos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a partir de una visión privada y una visión pública. Para definir si las normas que se censuran son inconstitucionales, necesitamos confrontar ambas visiones. Por un lado, la defensa del derecho a la libre empresa y, por otro lado, la visión como servicio público que enarbola el estado y sus instituciones, consistente en la defensa del acceso a la educación.

Es por ello que, debemos dejar establecidos, desde este momento, algunos aspectos. No cabe duda de que la educación es un derecho del ser humano. Por tanto, poder acceder a medios para educarse es un asunto de prioridad para todos los Estados; por lo cual, se le da prelación en las políticas gubernamentales, a través de proyectos que generen un rango más amplio de alcance del ejercicio de este derecho a la población.

Entre esas acciones estatales, se encuentra la introducción del apoyo coadyuvante de los colegios particulares con el Estado que, mediante concesiones del servicio público de la educación, otorga a estos

AAA

centros educativos el poder brindar acceso a este derecho humano, en beneficio social, económico y del Estado.

En correlación con este servicio, que concesiona el Estado a los centros educativos particulares, debemos señalar que, la libre empresa como entidad comercial privada, se encuentra limitada en su ejercicio autónomo e independiente del Estado, puesto que, su actividad comercial o económica emerge de la prestación de un servicio público concesionado, cimentado en un derecho humano. Por tanto, en este tipo de actividad necesariamente debe moderarse, regularse y matizarse.

Decimos lo anterior, porque la prestación del servicio de educación (enseñanza-aprendizaje), por parte de centros educativos particulares o privados, no puede entenderse sólo como una actividad comercial, la cuál solo depende de las obligaciones contractuales que entre particulares surjan, en función de un determinado servicio prestado, como si se tratara de una actividad genérica de comercio y no de una actividad respecto de la cual media un derecho humano, en este caso el derecho a la educación.

La educación, como derecho humano, debe tratarse de la misma forma que se trata el servicio de salud particular, porque nos referimos también a un derecho humano que sería la atención médica, el derecho a la salud. Entonces, si bien no podemos decir que se debe brindar el servicio de salud particular de forma gratuita, tampoco se puede negar la atención, por ejemplo, en el servicio de urgencias.

Volviendo a centrarnos en el tema de la educación, debe el Pleno hacer alusión a las políticas estatales relativas a la protección de este derecho humano. Entre ellas está la concesión del servicio a los centros educativos privados, la donación de tierras a colegios particulares y la organización institucional de todos los colectivos privados, por conducto

445

del Ministerio de Educación, para un adecuado y congruente desarrollo de la actividad educativa, en función, precisamente, de las directrices gubernamentales que promuevan la igualdad, equidad y consenso con los planes académicos que se imparten de forma paralela en las aulas de los colegios oficiales.



Si bien el Estado busca apoyo en la actividad comercial privada para que coadyuve en las políticas públicas que promueven el derecho a la educación, la misión social debe prevalecer y primar; así, si desde el ámbito privado se asume el servicio público como actividad económica privada, ello debe ser teniendo presente que es el apoyo de una responsabilidad que beneficia no sólo al particular, sino también a la gobernanza del Estado.

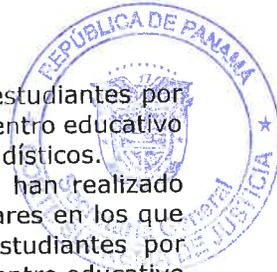
Para un adecuado desarrollo de nuestro análisis, debe ponerse en perspectiva cuantitativa el reproche que se endilga contra las normas demandadas. Es decir, poner en contexto el riesgo de la economía privada frente al texto de las normas impugnadas. Para ello, el Pleno realizó las respectivas diligencias de consulta a la Dirección Nacional de Educación Particular del Ministerio de Educación (MEDUCA), a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) y al Departamento de Estadística del Órgano Judicial; a fin de que, cada una de estas dependencias, nos suministraran información relevante que le da luces a esta Corporación de Justicia, respecto al asunto objeto de debate.

Así tenemos que, mediante Oficio No. SGP-1979-2023 de 19 de octubre de 2023 (fj. 396), se solicitó a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), nos facilitaran la siguiente información:

"1. **Del Departamento de Defensoría de Oficio**, nos indique si gestionan procesos interpuestos por acudientes en contra de colegios particulares en los

que se le ha restringido el acceso a las aulas de clases a los estudiantes por incumplimiento en el pago de la obligación contractual con el centro educativo privado. De ser afirmativa su respuesta, nos facilite datos estadísticos.

2. **Del Departamento de Conciliación**, nos indiquen si se han realizado conciliaciones entre acudientes en contra de colegios particulares en los que se ha restringido el acceso a las aulas de clases a los estudiantes por incumplimiento en el pago de la obligación contractual con el centro educativo privado. De ser afirmativa su respuesta, nos facilite datos estadísticos." (El resaltado es del Texto).



La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), a través de la nota No. A-637-23/JQQ/Legal de 16 de noviembre de 2023 (fj.408), nos manifestó lo siguiente:

"Conforme a su solicitud, tenemos a bien indicarle que, dentro de nuestra institución en el periodo del año 2020 a 2022, se han gestionado cuatro (4) procesos respecto al tema, en el **DEPARTAMENTO DE DEFENSORÍA DE OFICIO** y tres (3) procesos durante los años 2020 al 2021 en el **DEPARTAMENTO CONCILIACIÓN**(sic)." (El resaltado es del Texto y el subrayado es del Pleno).

A la Dirección Nacional de Educación Particular del Ministerio de Educación, mediante Oficio No. SGP-1980-2023 de 19 de octubre de 2023 (fj.397), se le solicitó nos facilite la siguiente información:

1. ¿Cuántos colegios particulares existen registrados en el Meduca?
2. ¿Cuántos niños y adolescentes cursan su educación en colegios particulares en todo el territorio nacional?
3. En porcentajes, cuáles serían las cifras de estudiantes que asisten a colegios particulares versus estudiantes que asisten a colegios públicos.
4. Facilitar una estadística respecto a la cantidad de quejas recibidas por su entidad, respecto a incumplimientos en las obligaciones económicas de los acudientes en los colegios particulares. Indicar si existen quejas contra colegios particulares en este sentido.
5. Estadística de estudiantes que, por causas disciplinarias graves, han sido sancionados con la expulsión, en los colegios particulares. Explicar cuál es el trámite que debe cumplirse en estos casos."

Para dar respuesta a nuestra consulta, la Dirección Nacional de Educación Particular del Ministerio de Educación, por conducto de la Dirección Nacional de Educación, remitió a esta Superioridad la nota No. DNEP-130-914 de 31 de octubre de 2023 (fj. 400), mediante la cual manifestó lo siguiente:

1. ¿Cuántos colegios particulares existen registrados en Meduca?  
Respuesta: En el Ministerio de Educación aparecen registrados 857 colegios del sector particular.
2. ¿Cuántos niños y adolescentes cursan su educación en colegios particulares versus estudiantes que asisten a colegios públicos?

447

Respuesta: A la fecha 135,000 estudiantes cursan el sector particular.

3. En porcentajes, cuáles serían las cifras de estudiantes que asisten a colegios particulares versus estudiantes que asisten a colegios oficiales.

Respuesta: **En los colegios oficiales asisten un total de 787.657 estudiantes, versus 135,000 estudiantes del sector particular, haciendo un total de 922,567 estudiantes, lo que representa un porcentaje del 14.63% del sector particular.**

4. ¿Facilitar una estadística respecto a la cantidad de quejas recibidas por su entidad, respecto a incumplimientos en las obligaciones económicas de los acudientes en los colegios particulares?

Respuesta: En la Dirección de Educación Particular, **no hemos recibido quejas formales. Si hemos recibido llamadas telefónicas, a las cuales se les ha indicado que deben dirigirse a la entidad respectiva que atiende los temas económicos (ACODECO), con respecto a incumplimientos en las obligaciones económicas de los estudiantes.**

5. ¿Estadística de estudiantes que, por causas disciplinarias graves, han sido sancionados con la expulsión, en los colegios particulares? Explicar cuál es el trámite que debe cumplirse en estos casos.

Respuesta: Durante la administración 2019 al 2023, **la dirección no registra casos de estudiantes que hayan sido expulsado de un Colegio Particular.** Debo indicar que a la fecha mantengo una excelente comunicación con los Directores de colegios, padres de familia y comunidad educativa en general, la cual ha permitido dialogar explicando el debido proceso que establecen los Decretos 162 de 22 de julio de 1996 y 142 de 4 de septiembre de 1997 en cuanto al régimen interno para los estudiantes de escuelas particulares y públicas.

Nuestra Dirección siempre ha actuado de mediador entre los padres de familia, los directores de colegios, docentes y estudiantes, para resolver cualquier caso en beneficios de los estudiantes y evitar que se aplique este tipo de sanción.". (Resalta el Pleno)

Para complementar nuestra gestión de consulta, mediante Nota No. 132-2023DMOAO-CSJ de 19 de octubre de 2023 (fj.398), se solicitó al Departamento de Estadística del Órgano Judicial lo siguiente:

"...nos indique si existe, en el sistema, el ingreso de procesos interpuestos por colegios particulares contra acudientes por incumplimiento en el pago de la obligación contractual con el centro educativo privado. De ser afirmativa su respuesta, nos facilite los datos estadísticos."

Mediante Nota D.A.E.J. N°161-2023 de 30 de octubre de 2023 (fj.403), la Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales, nos manifestó lo siguiente:

"...le informo que en los registros estadístico(sic) que mantiene esta dirección, los procesos en materia civil se reciben de manera sintética por lo no cuenta con información estadística desagregada por descripción de las partes. Por consiguiente, se solicitó la extracción de datos de los Sistemas Automatizados de Gestión Judicial, específicamente del Módulo de Reparto único de Expedientes, que incluyera la fecha del negocio, dependencia, información del demandante y descripción de la demanda, en demandas

interpuestas por colegios particulares contra acudientes por incumplimiento de obligaciones contractuales en centros educativos particulares. Al respecto, le informo que en estas fuentes de datos **no se identificaron demandas con las características solicitadas dentro del periodo 2020 al 26 de octubre de 2023.**" (Resalta el Pleno).



Los datos proporcionados, dan cuenta de que, el porcentaje de estudiantes que asisten a colegios particulares corresponde a un 14.63% de la población estudiantil, en el territorio nacional; que el Ministerio de Educación (MEDUCA) no ha recibido quejas formales de parte de colegios particulares por incumplimiento de la obligación pecuniaria que tienen los padres de familia por la enseñanza de los estudiantes; y que a la fecha, no han atendido casos de estudiantes expulsados de colegios particulares.

También, se evidencia que no constan reclamaciones civiles por parte de los colegios particulares y en contra de los acudientes o responsables contractualmente de la obligación de pago de colegiatura de los estudiantes. Y que, en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), constan 7 procesos interpuestos por los acudientes de estudiantes de colegios particulares, con reclamaciones en dicha entidad, por restricción de acceso a las aulas a los estudiantes por incumplimiento en las obligaciones pecuniarias con el colegio.

Con lo cual se puede concluir que no parece existir un riesgo de afectación económica a los colegios particulares. Es decir, en función de estos datos, la preocupación del accionante no se ve materializada, pues las estadísticas arrojan cifras muy bajas de reclamaciones de padres de familia y/o de colegios que demuestran que no hay casi ocurrencia y ni recurrencia, como para que la Justicia Constitucional deba corregir estas circunstancias que no parecen generar una notoria infracción a los derechos fundamentales.

Para efectos de coherencia y de una dinámica de lectura comprensiva, debemos iniciar las consideraciones del Pleno, advirtiendo que, en esta oportunidad, se han impugnado tres (3) disposiciones de la Ley en cuestión y que, a pesar que todas guardan relación con el Derecho a la Educación, en su contenido se refieren a tres aspectos separados, los cuales pasamos de inmediato a establecer:

- *Garantía de no afectación del Proceso de enseñanza-aprendizaje (artículo 47, demandado).*
- *Derecho a la Continuidad Educativa (artículo 166, demandado).*
- *Impedimento de ingreso a clases o acceso a asignaciones escolares (artículo 222, demandado).*

En consecuencia, para verificar la constitucionalidad o no de estas normas, esta Corporación de Justicia realizará un análisis separado, pero concordante entre sí, por tener como cimientos que les sustentan el Derecho a la Educación.

La primera de las normas demandadas es el artículo 47 de la Ley No. 285 de 2022, mediante el cual se establece la *Garantía de no afectación del Proceso de enseñanza-aprendizaje* que, a comprensión del Pleno, consiste en garantizar que el proceso de enseñanza y aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes no se vea interrumpido y/o afectado por el hecho de que sus acudientes mantengan saldos pendientes en lo relativo al servicio educativo contratado. Para ello, se dispone que dicha circunstancia no será motivo para suspender el acceso a clases durante el curso regular y que, al finalizar el año lectivo, correspondería al centro educativo particular, emitir una certificación provisional de culminación de curso, válido para que el estudiante pueda ser matriculado en cualquier otro centro educativo del país hasta que sea cancelada la deuda pendiente y se le puedan expedir los créditos oficiales correspondientes. También se

450

establece, en la disposición impugnada, que dicha certificación solo puede obtenerse cuando los padres, tutor o acudiente, realice un convenio de pago a fin de honrar la obligación contratada.



Para el activador constitucional, el artículo 47 demandado, infringe el artículo 18 de la Constitución Política que contempla el deber y la responsabilidad de los particulares de cumplir con la Constitución Política y la Ley y de los servidores públicos también, sin extralimitarse ni omitir el ejercicio de estas; ello, por considerar que esta disposición no faculta al Estado a intervenir en la administración y régimen económico de los colegios particulares ni, mucho menos, a imponer condiciones económicas al servicio educativo y a establecer la obligación de brindar dicho servicio sin costo hasta por un año. También, advierte que la norma impugnada no contempla que el acudiente moroso justifique los motivos de su incumplimiento y que ello, implica que podría tratarse de una irresponsabilidad, no de una necesidad social.

Al respecto, esta Corporación de Justicia debe manifestar que la naturaleza del precepto constitucional dispuesto en el artículo 18 de nuestra Carta Magna está en que, **por una parte, los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido y, por otra parte, los servidores públicos únicamente pueden realizar aquello que les está autorizado legalmente.**

En el caso que nos ocupa, la norma demandada tiene como objetivo garantizar que, aun por falta de cumplimiento en la obligación del pago por el servicio educativo que se le brinda al estudiante en un determinado Colegio particular, éste pueda continuar sus estudios sin verse afectada su enseñanza-aprendizaje por un asunto económico que escapa de su voluntad, ubicando así al niño, niña o adolescente, como sujeto de

451

derecho y no como objeto o bien contratado. Verlo de esa forma, sería deshumanizar la educación. Es decir, la norma impugnada no busca condenar o pretermitir la obligación pecuniaria o costo contratado, sino salvaguardar que no se suspenda el servicio público contratado, concesionado a la entidad privada.



Circunstancia comercial, a todas luces, subsanable mediante los mecanismos que la propia norma demandada dispone (no sugiere); y que, en su defecto, pudiese resolverse mediante la vía judicial idónea. Lo que de ningún modo es una intromisión del Estado en las relaciones contractuales entre particulares ni, mucho menos, se patrocina la gratuidad del servicio educativo que brindan los colegios particulares como su principal actividad comercial.

Siempre debemos tener presente que el servicio contratado es precisamente un derecho humano, el derecho a la educación de ese niño, niña o adolescente. En consecuencia, convertir al estudiante en el objeto de la relación contractual sobre el cual pudiese recaer una medida cautelar, disciplinaria o sancionadora, resulta indignante.

Desnaturalizar su posición como sujeto derecho, para que el niño, la niña o el/la adolescente, sea el objeto sobre el cual recaiga la cautelación de su derecho a educarse, a fin de que ello funja como método coercitivo de pago de una obligación económica, contrario a presionar al acudiente para que cumpla, se comporta como una medida disciplinaria o sancionadora contra el estudiante o en su defecto, una medida cautelar contra el padre de familia omiso del pago, utilizando como garantía comercial el derecho a la educación.

Advierte el accionante constitucional de una omisión en la redacción de la norma demandada, respecto a la justificación del acudiente, respecto

452

a los motivos del incumplimiento de pago de la obligación contractual. Al respecto, el Pleno debe señalar que, si bien ello es un aspecto cierto, no tiene la entidad de hacer que la norma sea inconstitucional, pudiendo administrarse dicho riesgo a través de una reglamentación del poder Ejecutivo.

Por ello, no se vislumbra tal intromisión de funciones por parte de los servidores públicos ni del Estado en el régimen económico de los colegios particulares ni se imponen condiciones al servicio educativo, pues la norma impugnada no contextualiza una regulación o imposición relativa al costo del servicio educativo prestado que tenga como finalidad promover el incumplimiento de obligaciones contractuales. Lo que se pretende es que, aun cuando existan responsabilidades pecuniarias respecto de las cuales se debe responder, ello no implique la interrupción de la educación al niño, niña o adolescente, que es su derecho humano, a modo de reparación del derecho comercial que genera el acuerdo privado de brindar el servicio público de educar.

En cuanto al artículo 59 de la Constitución Política, que establece la Patria Potestad, estima el activador constitucional, ha sido infringido por el artículo 47 demandado, por considerar que dicha norma busca proteger a los padres morosos que incumplen con sus obligaciones, trasladando el problema económico a los Centros Educativos Particulares, cuando la obligación de educar a los hijos es de los padres y en su defecto, deben ser asistidos por el Estado a través de la Educación Oficial o por medio de becas.

Al Pleno de esta máxima Corporación de Justicia le preocupa este argumento por parte de los activadores constitucionales; puesto que, dicho razonamiento, parte de una perspectiva desconcertante, que

453

descontextualiza y disminuye el objeto de vínculo contractual del servicio público de educación a una simple relación comercial; con ello considerando que el incumplimiento del pago es una irresponsabilidad de los acudientes, olvidándose que se perjudica al estudiante, menor de edad, como verdadero y autentico usuario y beneficiario de este derecho.

Inquieta al Pleno que las normas inherentes a la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes sean vistas como el traslado de un problema e intromisiones estatales a la actividad comercial de los empresarios que han invertido sus recursos en Centros Educativos particulares.

Y es que, si bien se comprende que la educación particular genera una obligación económica, ello no se comporta como superior al derecho a la educación, porque dicha actividad comercial se cimienta y se estructura, precisamente, en un derecho humano de trascendencia significativa, por tratarse de un asunto de Estado.

La educación particular no cuenta con una autonomía desligada del orden público constitucional; es decir, su libre ejercicio y ejecución se limita a los preceptos que establece la Constitución Política, la ley y las normas convencionales que se refieren al Derecho a la Educación y que Panamá acoge.

La enseñanza particular no tiene su génesis en un acuerdo entre partes que se obligan comercialmente o dentro de un régimen contractual privado, como si se tratase de cualquier otro servicio de carácter mercantil que se pacta en privado. Nace, se configura, se instituye y se fundamenta en una concesión del Estado a aquel comerciante o empresario que desee brindar este servicio público y que, una vez autorizado para ello, no puede desvincularse o desligarse de la administración estatal y mucho menos de

454

las políticas públicas que se promulguen con el ánimo de garantizar y promover la protección de este derecho humano.



Del mismo modo que los centros educativos públicos, los colegios particulares son supervisados por el Ministerio de Educación, deben cumplir con una serie de requisitos y un seguimiento complementario, tal y como lo dispone el régimen nacional de Educación (Ley No. 47 de 24 de septiembre de 1946).

La Patria Potestad consiste en el régimen de representación de los hijos no emancipados conformado por los derechos y obligaciones que la ley contempla para que los padres ejerzan en debida forma su rol.

Este conjunto de derechos y obligaciones contempla el deber de los padres de educar a los hijos; pero no puede entenderse que la educación en su contexto completo e integral debe y tiene que ser surtida o provista por los padres, puesto que va más allá de la crianza. Se debe contemplar también la formación encaminada a desarrollar la capacidad intelectual y ello requiere de conocimientos pedagógicos especializados que sólo los centros educativos pueden brindar a los niños, niñas o adolescentes.

Es por lo anterior que, garantizar que el proceso de enseñanza-aprendizaje no se vea afectado por un asunto de índole económico relativo al servicio educativo contratado, no implica el incumplimiento del deber de los padres de procurar la educación de sus hijos, como parte de las obligaciones que alcanza la Patria Potestad. Es decir, el hecho de que dentro de los elementos que conlleva la adecuada protección y representación de los hijos, se encuentre procurar su educación, no implica la desvinculación y reconocimiento que se trata de un servicio público contratado, porque así el Estado ha permitido que suceda para

455

que a través de la gobernanza se logre el objetivo de desarrollo humano sostenible para nuestro país.

Por otra parte, el demandante constitucional advierte de una infracción al artículo 102 de la Constitución Política que dispone que *"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."*, por considerar que, si el padre o madre de familia, no cuenta con los recursos para hacer frente a los costos de la educación particular, corresponde al Estado proporcionarlos para auxiliar económicamente a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten, ya sea dentro de los Colegios Particulares o a través de la Educación Oficial.

A juicio del Pleno, estos argumentos de infracción esbozados por el accionante, resultan estériles y desenfocados del objeto de discusión de esta demanda constitucional. El retraso o morosidad en el pago de la colegiatura particular de un estudiante no es mérito suficiente para acudir a los auxilios y becas que el Estado proporciona a aquellas familias que le necesitan. En otras palabras, una beca o auxilio económico no tiene como finalidad fungir como garantía de pago de una morosidad contractual por un servicio educativo ni sustituir una obligación contractual de ser incumplida.

Tampoco se ajusta al contexto de la norma demandada (artículo 47), lo relativo al derecho entre particulares al ejercicio de actividades económicas, contemplado en el artículo 282 de la Constitución Política, puesto que, este derecho privativo y personal, es una libertad que puede limitarse en función de intereses sociales, entre los cuales está el derecho a la educación, para lo cual, el propio precepto constitucional establece la

4310

obligación del Estado de orientar, dirigir y reglamentar esta facultad comercial, encaminándola a que su ejercicio no se convierta en un obstáculo para la protección del resto de los derechos y garantías fundamentales, máxime si se trata de concesiones proporcionadas por el propio estado para contribuir con las políticas públicas relativas al deber gubernamental de brindar a los niños, niñas y adolescentes un adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje.

La segunda norma que se estima infractora de la Constitución Política es el artículo 166 de la Ley No. 285 de 2022 que establece el *derecho a la continuidad educativa*, que consiste, de acuerdo a como viene redactada la demanda, en garantizar la educación de los niños, niñas y adolescentes, aun cuando a éstos se les hubiese impuesto alguna medida disciplinaria en el centro educativo y que la misma conlleve el cambio de plantel. Para ello, la norma dispone que la medida disciplinaria no podrá ser ejecutada hasta tanto el acudiente en coordinación con el Ministerio de Educación, matriculen al estudiante en un nuevo centro educativo (oficial o particular), en el mismo año lectivo.

El accionante indica que esta norma infringe el artículo 56 de la Constitución Política, que dispone la protección del Estado a la salud física, mental y moral de los menores y garantiza el derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social; lo anterior, bajo el argumento que resulta inconstitucional no poder hacer efectiva una medida contra un menor que incumpla con los reglamentos internos del Centro Educativo y que por ello, resulte una amenaza continua de perturbar el proceso educativo.

En este punto, el Pleno debe señalar que la preocupación de la sanción en cuestión, no tiene la entidad para que sea necesaria la

457

intromisión de la Justicia Constitucional. Como bien dispone la norma demandada (artículo 166), lo que se busca es procurar la continuidad del proceso de *enseñanza-aprendizaje* con independencia de los aspectos disciplinarios. Es decir que, la norma pretende cuidar que se mantenga el ciclo de enseñanza-aprendizaje mediante la reubicación del estudiante en otro plantel cuando la medida disciplinaria conlleve el cambio de centro educativo, ello en coordinación entre el acudiente y el Ministerio de Educación.

Lo anterior, no es una actuación o proceso novedoso que se ha venido a introducir en la normativa que se impugna en esta oportunidad. La expulsión como sanción disciplinaria se hace con la intervención del Ministerio de Educación (MEDUCA) que en ese momento deberá tomar las medidas correspondientes para que pueda proceder la medida contra el estudiante en el momento que se tenga una escuela alterna, donde pueda continuar su educación.

Es así como se encuentra establecido en el procedimiento que se ubica en el Decreto Ejecutivo No. 162 de 22 de julio de 1996 *"Por medio del cual se establece el Régimen Interno para los Estudiantes de los Colegios Oficiales y Particulares"* que fue promulgado, principalmente por ser *"...deber del Ministerio de Educación desarrollar a favor de los estudiantes menores de edad, un régimen interno administrativo que cumpla con la normativa antes mencionada y garantice el normal desenvolvimiento del proceso enseñanza-aprendizaje en un clima de orden y estabilidad."*, normativa que el propio activador constitucional menciona.

En este sentido, procurando no entrar en consideraciones que nos alejen del contexto de discusión debemos preguntarnos, *¿cuáles podrían*

458

ser esas acciones indisciplinadas cuya sanción es el cambio de plantel educativo?. Para lo cual, vale la pena repasar lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No. 162 de 22 de julio de 1996, que establece cuáles son las faltas que implican la expulsión del centro educativo, veamos:

Artículo 11: Serán sancionadas con expulsión del centro educativo, las siguientes faltas:

1. La reincidencia en faltas que han acarreado la suspensión del estudiante dependiendo la gravedad de las mismas;
2. La venta o tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas;
3. **Cualquier otro acto o hecho cometido por el estudiante que ponga en peligro su vida o la vida y seguridad de las personas o causen daño o perjuicio a la propiedad o grave perjuicio a los estudiantes o prestigio del plantel.**
4. Cualquier acto que afecte derechos a terceros. (Resalta el Pleno).

Seguidamente, este Decreto Ejecutivo, explica y dispone que **cuando los actos de los estudiantes encajen en el numeral 3 de la norma citada**, se sancionará a los promotores o instigadores de tales acciones, pero, además, se establece el deber de poner el hecho en conocimiento de la autoridad judicial (art. 12 D.E. No. 162 de 1996); aspecto de relevancia, puesto que, si un menor comete una falta que, a juicio del centro educativo, pone en peligro la vida y la seguridad del resto del estudiantado, definitivamente sus actos deben ser denunciados ante la autoridad competente para que se realicen las investigaciones oficiales y ese niño, niña o adolescente sea atendido por personas idóneas para resolver su situación de conducta.

Asimismo, se establece que los estudiantes con conductas irregulares que impidan el proceso de enseñanza-aprendizaje de los demás compañeros o que impidan el aprovechamiento educativo, podrán ser objeto de traslado a otro centro escolar previo dictamen especializado y que dicha sanción de traslado será impuesta por el Director del Plantel y deberá ser sujeta a aprobación del superior jerárquico, quien al dar el

459

visto bueno deberá designar el centro educativo al cual se trasladaría al estudiante (art. 14, D.E. No. 162 de 1996).



También se señala que, cuando la sanción es la expulsión, como quiera que **no se podrá matricular** al estudiante en el mismo plantel, corresponde que el Ministerio de Educación adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento con el derecho a la educación de los estudiantes sancionados con expulsión (art. 15, D.E. No. 162 de 1996).

Nótese que todas estas disposiciones, procuran mantener el orden y la disciplina que se requiere para un adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje sin interrumpir o afectar el derecho a la educación y el acceso de los estudiantes sancionados con expulsión a continuar con su educación. Es que aun, habiendo cometido una falta, ese estudiante no pierde el derecho a educarse, a aprender.

El Pleno reconoce y comprende la preocupación que plantea el activador constitucional con respecto a la protección y seguridad del resto del plantel, cuando se trata de actos graves de indisciplina que conlleven como sanción la expulsión del estudiante del plantel; sin embargo, esta circunstancia en si misma no produce una infracción constitucional de la norma demandada.

Lo que a juicio de esta Corporación de Justicia sí produce y aflora es precisamente la problemática social que causa que un menor tenga actuaciones que puedan poner en peligro la seguridad de otros menores o terceras personas y que sólo manteniéndolo dentro del sistema educativo, pudiese tener más oportunidades y/o facilidades de superar las circunstancias que generan dichas actuaciones y así mejorar aquellas conductas reprochables y es de donde surge la responsabilidad estatal de

460

procurar que ese estudiante sancionado con la expulsión del colegio, tenga una alternativa educativa.

La tercera norma demandada es el artículo 222 de la Ley No. 285 de 2022 y que se refiere a lo relativo a *impedir el ingreso a clases o acceso a asignaciones escolares*. Al revisar el contenido de esta norma, su ubicación en dicho cuerpo normativo y su contexto, se comprende que esta disposición establece como una prohibición que el director de un centro educativo (oficial o particular), retenga boletines, créditos académicos o impida el ingreso a clases o el acceso a asignaciones escolares a un niño, niña o adolescente, por cualquier motivo. En consecuencia, queda el Pleno en el entendimiento que se trata de una falta que de ser cometida genera una sanción pecuniaria, a ser impuesta por el Ministerio de Educación.

El reproche que plantea el activador constitucional, contra esa norma, consiste en que se vulneran los artículos 32 y 282 de la Constitución Política y explica que ello es porque al multar a los directores de los centros educativos "por cualquier motivo", es sancionar sin ningún tipo de procedimiento legal, infringiéndose el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales. Adicionalmente, considera el actor constitucional que se vulnera el derecho de los particulares al ejercicio de actividades económicas.

En cuanto al reproche por la vulneración al debido proceso, el Pleno debe comenzar por poner en contexto el tipo de norma que se nos propone analizar en esta ocasión. Esta disposición no es procedimental, pues las normas que regulan conductas e imponen sanciones son de carácter sustancial e imperativo. En este caso en particular, la norma demandada es de naturaleza mixta, por sus elementos sustanciales e imperativos y

461

por su finalidad sancionadora, puesto que, tipifica una conducta como infracción. A diferencia de las normas procesales que establecen cómo deben instituirse los procesos, pero no a establecer lo sustancial de éstos. Es decir, la tramitación procesal de cualquier tipo de gestión judicial o administrativa que se ejerza y que es precisamente a lo que se refiere el debido proceso.

La vulneración al debido proceso por pretermitirse el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, viene dada de la omisión del cumplimiento del procedimiento establecido en la norma; pero si la norma, no contempla un procedimiento *per se*, ello no constituye una infracción al debido proceso. En todo caso, la ausencia de regla procedimental lo que podría generar es una reglamentación estatal al respecto.

Aunado a lo anterior, lo establecido en esta disposición demandada no resulta innovador; pues la propia Ley orgánica de educación (Ley No. 47 de 24 de septiembre de 1946), al referirse a la educación particular, establece en el artículo 76 que "*Los directores y maestros de las escuelas particulares que deben de cumplir con lo que prescribe la Constitución y la presente ley, incurrirán en una multa de diez a cincuenta balboas por cada falta,....*"; Disponiendo así, sanciones por incumplir con las normas constitucionales y la Ley de educación, bajo el entendimiento de que, este cuerpo normativo prevé, entre otras cosas, como disposición fundamental que el Ministerio de Educación debe "*...velar porque las instituciones docentes particulares cumplan mejor los fines de la educación y la cultura nacional*<sup>12</sup>" y es precisamente la orientación que se le da a las

<sup>12</sup> Ley Orgánica de Educación. Ley No. 47 de 24 de septiembre de 1946: Título I, Capítulo único, Disposiciones Fundamentales, Artículo 7.

462

disposiciones de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, sobre todo si se trata de que no se reprima el acceso a la educación.

En cuanto a la infracción constitucional al derecho al ejercicio de las actividades económicas que contempla el artículo 282 de la Constitución Política, por considerar el accionante que la norma impugnada restringe al centro educativo, por conducto del director del plantel, a tomar medidas que limiten los servicios por falta de pago; debemos reiterar que, la misión social de educar, por la cual, el estado procura apoyarse con los colegios privados, debe prevalecer y primar, porque el servicio que se brinda, aun cuando se presta de forma privada y mediante una actividad comercial, no deja de ser un apoyo a las políticas públicas que emanan de la responsabilidad de velar por el derecho a la educación. Lo anterior no debe verse como una intromisión al derecho a ejercer el comercio; debe entenderse como una protección al derecho de los niños, niñas y adolescentes a educarse.

Como hemos establecido, desde el principio, la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, tiene como objetivo principal, *sine que non*, garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los cuales está como derecho humano e irrenunciable, la Educación.

Por ende, toda la normativa que se ha promulgado a través de esta legislación que crea el Sistema de Garantías y Protección, debe ser interpretada en función tanto del derecho a la educación como el resto de derechos inherentes a los niños, niñas y adolescentes. Recordemos que la interpretación del cuerpo normativo que contiene las normas impugnadas, fue contemplada por el legislador, para lo cual dispuso como reglas, que las garantías de los menores son derechos irrenunciables, intransferibles, indivisibles, interdependientes, universales, mínimos, inviolables y no

excluyentes y que deben prevalecer sobre cualesquiera otras normativas, reglamentos, relaciones contractuales o acuerdos entre particulares. (arts. 3 y 4, Ley 285/2022).



Lo anterior, pues las normas que el activador constitucional ha demandado, en esta oportunidad, han sido emitidas con el propósito de ser eslabones de protección al Derecho a la Educación y no deben entenderse o interpretarse como caprichosas o arbitrarias ni mucho menos sobreponer otros derechos frente a éste, considerando la necesaria atención que el Estado debe prestarle a garantizar integralmente la protección de los niños, niñas y adolescentes, pues esta es la etapa más importante en la vida del ser humano porque es cuando se desarrolla su potencial intelectual y su salud tanto física como emocional, cimientos de un adulto integro.

Todas estas consideraciones que planteamos en los párrafos precedentes, reiteramos, tienen como objetivo primigenio cumplir con el deber del Estado de desarrollar normas que regulen una adecuada política pública en lo relativo al derecho humano a la educación y de ningún modo tienen entre sus elementos, objetivos y alcance pretermitir, impedir, obstruir o afectar el derecho al ejercicio de la actividad económica entre particulares, pues como bien hemos manifestado en nuestras consideraciones, no podemos sobreponer un derecho sobre otro, pues la interpretación de ambos debe ser en función de una viable coexistencia y un desarrollo análogo pero asertivo.

Verlo de otro modo, sería confrontar dos derechos fundamentales (la educación y el libre comercio) que, por su propia naturaleza, no colisionan entre sí y no deben tropezar si se ejercen de la forma armónica

464

que propone la legislación y las políticas públicas, cuyo objetivo primordial es una correcta gobernanza.

En consecuencia, a juicio de esta Superioridad, los argumentos de reproche que, en esta oportunidad ha desarrollado el activador constitucional, son puntos que pudiesen no haber sido contemplados en la redacción del texto de las normas demandadas; las mismas podrían ser enmendados con las reglamentaciones ejecutivas correspondientes. Pero, ello no presta méritos suficientes para que se constituyan en elementos de inconstitucionalidad que logren vislumbrar una infracción a la Constitución Política y al resto del Bloque de Constitucionalidad.

En mérito de lo expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Declara que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 47, 166 y 222 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, mediante la cual se crea el Sistema de Garantías y Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones.

**Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO  
CON SALVAMENTO DE VOTO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**MIRIAM CHENG ROSAS  
MAGISTRADA**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA  
CON VOTO CONCURRENTE**

*Ariadne M. García Angulo*  
**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO**  
**MAGISTRADA**

*Juan Francisco Castillo Canto*  
**JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO**  
**MAGISTRADO**

*Angela Russo de Cedeño*  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA**

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

*Manuel José Calvo C.*  
**MANUEL JOSÉ CALVO C.**  
**SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**

Exp. 52168-2022  
 /mm

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
 En Panamá a los 6 días del mes de Julio  
 de 20 24 a las 10:53 de la Mañana  
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.  
*[Firma]*  
 Firma del Notificado

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
 DE SU ORIGINAL**

Panamá 21 de Julio de 20 24

Secretaría General de la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Mgstr. Manuel José Calvo C.**  
 Sub-Secretario General  
 Corte Suprema de Justicia



465

**Entrada 52168-2022.**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE JIMÉNEZ, MOLINO & MORENO, APODERADOS JUDICIALES DE LA UNIÓN NACIONAL DE CENTROS EDUCATIVOS PARTICULRES (UNCEP), CONTRA LOS ARTÍCULOS 47, 166 Y 22 DE LA LEY N°285 DE 15 DE FEBRERO DE 2022.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Con mi respeto de siempre, procedo a desarrollar las consideraciones que me apartan de la decisión adoptada por la mayoría de los Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia.

Respecto al tema debatido, debo señalar que comparto los criterios del Procurador General de la Nación, en el sentido que algunas de las normas impugnadas sí son inconstitucionales, incluso, considero que sobre la tercera de ellas, el análisis que se realiza en esta decisión es más de índole legal que constitucional, puesto que se plantea que existe una disposición legal que es la que complementa y da sentido a aquello que se cuestiona del artículo 222 de la Ley N°285 de 2022.

A mi juicio, la decisión mayoritaria se remite en varias ocasiones a soluciones o análisis con respecto a normas que no son constitucionales, a fin de desvirtuar los argumentos del recurrente; tal es el caso de la disposición donde se aborda lo relativo a los estudiantes con indisciplina, y que deben mantenerse en el plantel educativo.

A mi criterio, la decisión analiza la problemática solo desde una perspectiva del derecho a la educación, dejando relegados otros aspectos que también son salvaguardados en las normas constitucionales que se consideran infringidas.

Observo también, que el fallo desdibuja la responsabilidad del Estado frente a la educación, incluso, perdiendo de vista que algunos de los tratados internacionales a los que se refiere, se suscriben entre Estados y, en razón de ello,

*Hola*

a los que obliga es a ellos, y no a los particulares que coadyuvan en una obligación que le corresponde a él.

Otro aspecto que debo advertir, es que la conclusión de que una norma es inconstitucional, no debe estar supeditada al bajo porcentaje de denuncias o de hechos relacionados con las disposiciones impugnadas, pues, la discusión que se hace a través de una acción de esta naturaleza, es de puro derecho.

No obstante, lo anterior y, como quiera mis consideraciones no son parte de la decisión mayoritaria, debo dejar consignado que **SALVO MI VOTO**.

Fecha Ut Supra

*Cecilio Cedalise Riquelme*

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

*Manuel José Calvo C.*

**MANUEL JOSÉ CALVO C.  
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL**

Panamá 21 de Junio de 2024

Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**Mgstr. Manuel José Calvo C.**  
Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia



407

**ENTRADA N°52168-2022****MAGISTRADO PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO****DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA UNIÓN NACIONAL DE CENTROS EDUCATIVOS PARTICULARES (UNCEP) CONTRA LOS ARTÍCULOS 47, 166 Y 222 DE LA LEY N°285 DE 15 DE FEBRERO DE 2022.****VOTO CONCURRENTE****MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con mi habitual respeto, debo señalar que comparto la decisión de mayoría consistente en declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 47, 166 y 122 de la Ley N°285 de 15 de febrero de 2022, pero considero que han debido matizarse los argumentos que tienden a menguar el valor que el Pleno asigna al derecho a la propiedad privada que subyace, a propósito del derecho a la educación, en el artículo 94 de la Carta Magna que reconoce explícitamente el derecho a crear centros educativos privados con sujeción a la ley<sup>1</sup>, en los que el Estado solo interviene de forma constructiva, esto es: “para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos”.

No es dable desconocer la doble vertiente que tiene el derecho a la educación en su diseño constitucional, tales son, la pública u oficial cuyo signo característico es la gratuidad hasta los niveles pre-universitarios y la particular que es una actividad económica de fuente y afectación de capitales privados. En la primera, se socializa la inversión en su funcionamiento desde todo punto de vista, mientras que, en la segunda, una o varias personas asumen el riesgo económico de la actividad, por eso se entiende que la Constitución Política limite la intervención del Estado al cumplimiento de fines o parámetros más o menos técnicos como el cumplimiento de los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos. Su incidencia sobre la propiedad privada de quienes crean este tipo de centros es, en definitiva, bastante restringida.

<sup>1</sup> Jamás entendida en términos absolutos, sino de conformidad con el designio constitucional de efectivizar todos los derechos humanos, es decir, no unos en detrimento de otros.

448

En este contexto, la garantía de no afectación del proceso de enseñanza-aprendizaje establecida en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, para ser tan respetuosa como pueda serlo del derecho a la educación y del derecho a la propiedad privada, debió ser interpretada por el Pleno de forma que la referencia a los "saldos pendientes" que adeuden los padres de familia en relación con el servicio educativo particular prestado a sus hijos, se vinculen a circunstancias demostradas de imposibilidad o grave dificultad material de satisfacerlos, algo de lo que, como se sugiere en el cuarto párrafo de la página 40, puede serle encargado a la reglamentación de la Ley, pero amparada en firmes criterios del Pleno en ese sentido, cosa que omitió hacer.

La sentencia, tal como fue redactada, se proyecta de forma especialmente perjudicial para un sector económico al que desincentiva<sup>2</sup>, sin reconocer el importante rol que cumple en el suministro de un servicio público.

Así las cosas, considero la parte motiva de la sentencia debió ser más consecuente con el derecho a la propiedad privada y como no lo fue, me veo compelida a emitir el presente **VOTO CONCURRENTE**.

Fecha *ut supra*.

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA

  
MANUEL JOSÉ CALVO C.  
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 21 de Junio de 20 24

Secretaría General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Mgstr. Manuel José Calvo C.  
Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

<sup>2</sup> Ya que torna en incierto el derecho del prestador del servicio a obtener la contraprestación económica convenida o pudiera inducir, incluso, a implementar modelos contractuales tendientes a evitar "saldos pendientes" en los que el pago por el servicio deba ser completamente anticipado, sin cuotas, lo que operaría en perjuicio de los padres de familia.