

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 790

Panamá, 24 de julio de 2017

Proceso de Inconstitucionalidad.

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz** actuando en su propio nombre y representación, presentó la acción de inconstitucionalidad de las frases “**Mínimo de 3.0, o su equivalente**” contenida en los numerales 3 y 4 del **artículo 4 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 (Que regula el programa de Beca Universal)**.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa

Es importante, hacer referencia que solo nos referiremos al artículo 102 de la Constitución Política, en virtud que el accionante, a pesar de manifestar que también se infringe el artículo 19 de la Constitución Política, no hace ningún tipo de explicación de cómo se transgrede, ni el concepto de la misma, por ende no cumple con los requisitos estipulados por la ley.

Lo anterior expuesto, se fundamenta con lo establecido en el artículo 2560 del Código Judicial, cuyo contenido literal, es el siguiente:

“**Artículo 2560.** Además de los requisitos comunes a toda la demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción.”

De igual manera, la jurisprudencia ha señalado en cuanto a la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, lo siguiente:

“El incumplimiento de los requisitos formales indispensables por parte del demandante no puede ser subsanado por el Tribunal, lo que determina la consecuencia inevitable de la acción”.

‘De la lectura del libelo se advierte que en él se omite el cumplimiento de un requisito común a toda demanda, exigido por el artículo 2560 del Código Judicial, como lo es la indicación de los hechos en que se fundamenta la acción. Se trata según ha sostenido de manera consistente la jurisprudencia de esta Corporación, de una exigencia de carácter sustantivo, toda vez que sin su cumplimiento, no es posible que el tribunal pueda conocer en forma precisa las circunstancias fácticas del caso, conocimiento sin el cual la decisión se vería privada de información que la norma estima indispensable para sustentar la actuación jurisdiccional.’ (Sentencia de 20 de noviembre de 1990. Pleno; Acción de Inconstitucionalidad).

II. Frases acusadas de inconstitucional.

Las frases acusadas cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad son las frases “**mínimo de 3.0 o su equivalente**” contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 (Que Regula el Programa de Beca Universal y modifica un artículo de la Ley 8 de 2010, relativo al financiamiento del Programa), el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 3.** El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos otorga una beca universal, a los estudiantes que cumplan los siguientes requisitos:

1. Sea alumno del subsistema regular de educación.
2. No cuente con beneficio estatal.
3. Haya aprobado el año escolar anterior al otorgamiento de la beca y cuente con un promedio general **mínimo de 3.0 o su equivalente**, cuando se trate estudiantes de educación primaria.
4. No haya reprobado asignaturas en el año escolar anterior al otorgamiento de la beca, ni tenga asignaturas pendientes de años anteriores y cuente con un promedio académico **mínimo de 3.0 o su equivalente**, en cada asignatura, cuando se trate de estudiantes de educación de premedia y media.

III. Disposiciones que se aducen infringidas y el concepto de infracción.

El accionante aduce que las frases acusadas en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 (Reglamenta la Beca Universal), infringe los **artículos 19 y 102 de la Constitución Política de la República de Panamá**, que señalan lo siguiente:

“**Artículo 19.** No habrá fuero de privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

“**Artículo 102.** El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios y otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten.

En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados”

Puntualizado lo anterior, este Despacho observa que el demandante ha ensayado directamente la acción de inconstitucionalidad, manifestando que:

“... ”

La violación de lo transcrito en el numeral antes descrito se produce de forma directa por comisión, por cuanto se trata, de ‘un acto que dispone alguna cosa contraria a lo que establece la ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado’, por cuanto se está desconociendo claramente lo estipulado en la constitución, la cual señala claramente que las becas, auxilios o prestaciones económicas, para estudiantes, se darán en base AL MERECIMIENTO Y LA NECESIDAD. No dejando margen a interpretaciones erróneas, y mucho menos a reglamentaciones que buscan crear justificaciones.

Si el constituyente hubiese tenido la intención de señalar que se crearían beneficios para toda la población, no hubiese establecido la premisa de la existencia de una necesidad económica, o quien tenga derecho lo es por habérselo ganado en base al esfuerzo y sacrificio. Y como se puede apreciar en la República de Panamá, las calificaciones escolares se basan en una tabla del 1 al 5, donde uno es una mala calificación y 5 es excelente, de ahí que al observar la norma acusada, la misma premia a quien obtiene una nota mínima de 3, que es la que permite pasar, y señala a un estudiante como regular.

De lo anterior se ve la clara violación a la norma, que señala que uno de los supuestos es el merecimiento, el cual se traduce en buenas calificaciones y adicional el otro supuesto, que es la necesidad, no es tomado en cuenta en el artículo 4, pues solo

se desarrolló conforme al requerimiento académico de obtener en la calificación de 3.”

En los hechos de la demanda el activador constitucional alega, que el Órgano Ejecutivo, por medio de su facultad constitucional, presentó ante la Asamblea Nacional, el proyecto que creó la figura de la **Beca Universal**, para financiar un programa de becas, para todos los estudiantes del país, conforme está consagrado en la Constitución. Esto sin tomar en cuenta los méritos y las necesidades reales que tengan los estudiantes.

Señala además, que en la República de Panamá, desde 1965 existe una entidad encargada (Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos) del otorgamiento de becas y ayudas económicas, con la finalidad de dar fiel cumplimiento al artículo 102 de la Constitución Nacional, norma que señala que el Estado podrá establecer sistemas para obtener recursos e implementar programas de becas, ayudas o auxilios económicos. Igualmente indica que bajo esta premisa, el espíritu de la citada norma es premiar la excelencia académica de aquellos estudiantes sobresalientes y que los mismos sintieran un premio al esfuerzo y motivación para poder seguir estudiando. Esto se ampliaba a las personas que la necesidad económica fuera de tal magnitud que se requería una ayuda, la cual tenía que ser debidamente comprobada y no discrecional.

El demandante, entre los hechos esbozados indica la definición de merecer y necesitar a los que se circunscribe a la Constitución, en la cual hace referencia a la meritocracia y a la necesidad. Argumentando que al observar la dinámica de la beca universal, la misma no busca satisfacer ninguno de los dos requisitos que establece la constitución, y por el contrario lo que hace es dar en igualdad a quien merece y a quien no. Es decir, el estudiante que se esfuerza y saca buenas calificaciones es premiado como aquel que hace un esfuerzo mínimo para pasar la materia o año escolar, pues la misma va dirigida a quien obtienen cinco (5.0) de calificación, así como al que obtiene un tres (3.0), nota mínima para poder pasar de grado o año escolar.

Sigue manifestando el activador constitucional que al momento de ver lo referente a la necesidad, se observa que una familia con recursos suficientes para sufragar los gastos

escolares de sus hijos, se beneficia igual que aquella que viviendo en condiciones de pobreza hacen un esfuerzo para poder enviar a sus hijos a la escuela, con lo cual se desvirtúa la norma constitucional, que ampara la necesidad.

El demandante señaló que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), antes mantenía un concurso de méritos con el cual se cumplía lo que la Constitución establecía por medio de programas, por lo cual la creación de una beca adicional para todo el mundo hace perder los objetivos de premiación, esfuerzo y necesidad de los estudiantes.

Indicó además, que la premisa de los numerales 3 y 4 del artículo 4 de la Ley 40, señala que el promedio general para ser merecedor de una beca, es la nota mínima de 3.0, lo cual manda un mal mensaje a la comunidad y a las familias, que tratan que sus hijos estudien y obtengan muy buenas calificaciones, pues advierten que su esfuerzo y dedicación se ve desmotivado a la hora de la recompensa, pues aquel estudiante que hizo lo mínimo para pasar un año escolar o asignatura, recibe el mismo reconocimiento.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al respecto, este Despacho precisa que la acción de inconstitucionalidad se puede ensayar directamente contra Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y **demás actos** que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, tal como lo prevé el numeral 1, del artículo 206 de la Constitución.

Según se infiere de lo planteado por el actor, las frases “**mínimo de 3.0 o su equivalente**” contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, devienen en inconstitucionales, en virtud que se ha desvirtuado el sentido de lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política, donde según el accionante solo se debe otorgar una beca a quién lo merezca o lo necesite, y no premiar la mediocridad a un educando que pase una asignatura o materia con un promedio mínimo de tres (3.0) para optar por la beca universal.

Al respecto, es necesario indicar que la acción de inconstitucional ensayada, es una institución de garantía que procura salvaguardar el orden constitucional objetivo para preservar el Estado de Derecho y garantizar que ninguna Ley, acto o resolución de inferior jerarquía que la Constitución, ignore el claro contenido e integridad de ésta, que es la Ley Fundamental.

Visto lo anterior, es preciso efectuar un escrutinio entre las frases tildadas de inconstitucional y la Ley Fundamental, de modo que se verifique si jurídicamente se produce alguna infracción al orden constitucional.

En el caso que nos ocupa, es importante considerar lo señalado en el artículo 2566 del Código Judicial, en atención al **principio de universalidad**, cuyo contenido es el 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.”

Lo antes expuesto, cobra relevancia en virtud que las frases que ataca de inconstitucional, guardan relación con el Capítulo 5 del Título III de la Constitución Política, referente al tema de la “**Educación**”, el cual comprende los artículos 91 al 108 de nuestra Carta Magna.

Una vez efectuado el estudio por parte de este Despacho, nos podemos percatar que el programa de la **Beca Universal**, se encuentra sustentado en el artículo 91 de la Constitución Política, cuyo contenido literal es el siguiente:

“**Artículo 91.** Todos tienen el derecho a la educación y a 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 a participar en el proceso educativo de los 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...” (El resaltado es nuestro).

Tal como se observa en la norma transcrita, la responsabilidad por la vigencia del acceso al Derecho a la Educación, no solo recae en el Estado, sino también en los padres de

familia. Sin embargo, es el Estado quien organiza y dirige el **servicio público** de la educación.

En tal sentido, educación es un servicio de orden público e interés social, y esto ha sido de esta manera desde que la misma fue considerada un **derecho**, ya que está destinada a satisfacer las necesidades sociales permanentes, sujetas a un régimen de derecho público, como claramente lo reconoce la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, en su artículo 1.

El acceso al servicio público es universal, por lo tanto, los servicios educativos que brinda el Estado son públicos y se supone que deben ser gratuitos hasta nivel básico, y para que este sea de calidad y pueda satisfacer a las necesidades de la demanda del sector educativo, se ha hecho necesario la existencia de leyes para regularlo, teniendo así las mismas oportunidades y conocimientos para los alumnos sin distinción alguna.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que el Estado, tiene todas las facultades constitucionales y legales para establecer políticas que vayan en mejoramiento de la educación, y su acceso e inclusión, a efectos que todos los panameños tengan la oportunidad de lograr la movilidad social.

Cabe agregar que artículo 95 de la Constitución Política, establece que la educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios, siendo obligatorio el primer nivel de la educación. Por lo tanto, la gratuidad implica **la obligación del Estado** en proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje, disposición esta que también se encuentra regulada en el artículo 262 del Texto Único de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, referente a la Ley Orgánica de Educación, modificada y adicionada por la Ley 34 de 8 julio 1995; Ley 50 de noviembre de 2002 ; Ley 60 de 7 de agosto del 2003; Ley 29 de 20 de julio de 2006; Ley 10 de 22 de febrero de 2011; Ley 1 de 17 de enero de 2012 y la Ley 7 de 8 de marzo de 2012, que desarrollan disposiciones constitucionales que conciben que la educación es una **inversión social y que se debe financiar a todos los estratos de la sociedad** (El subrayado es nuestro).

En este mismo contexto tenemos que el artículo 101 de la Constitución Nacional, en materia de Educación señala lo siguiente:

“Artículo 101. **La Ley podrá crear incentivos económicos en beneficio de la educación pública y de la educación particular**, así como para la edición de obras didácticas nacionales.” (El resaltado es nuestro).

En este punto, es necesario señalar que el Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario, define **incentivo** como:

“un estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía, con el fin de elevar la protección y mejorar los rendimientos”.

Con la norma antes transcrita y la definición de **incentivo** queda establecido que existe la potestad del Estado mediante norma constitucional de crear los **alicientes económicos** que considere necesarios para establecer beneficios a la educación oficial y privada sin distinción alguna. Por lo tanto, el artículo 101 de la Constitución Política tiene como justificación la potestad del constituyente de concretar o especificar los alcances, reales o prácticas del derecho a la educación.

Por otra parte, debemos añadir que de acuerdo con el principio del Control de Convencionalidad es necesario destacar que la República de Panamá, ha ratificado varios instrumentos internacionales, que sustentan o fundamentan el porqué es necesario que se adopten las medidas que sean necesarios para el beneficio de la educación.

Una vez que los Estados han ratificado los instrumentos internacionales se comprometen, sea cual fuere el gobierno que ejerza el poder, a respetar los derechos consignados en ellos. Los Estados tienen las responsabilidades principales y deben rendir cuentas de su aplicación a los destinatarios de esos derechos.

Al respecto, el Estado panameño ratificó mediante la Ley 15 de 16 de noviembre de 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional que en su artículo 3 hace referencia al principio del **Interés del Superior del Menor**, y cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 3:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”

De igual manera, en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño se señala lo siguiente:

“Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

Además, posterior a la creación del Programa de la Beca Universal, mediante Decreto Ejecutivo 1 de 12 de enero de 2011, el Órgano Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales y legales, procedió a reglamentarla y en la cual también hizo alusión a la Convención de los Derechos del Niño, específicamente en su artículo 28, que establece:

“Artículo 28.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) **Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.**

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible

con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

...”

De la norma transcrita se infiere que los Estados Partes deberán implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional; hacer que todos los niños dispongan y tenga acceso a ella. Además, de adoptar medidas apropiadas tales como la implementación de la enseñanza gratuita y la **concesión de asistencia financiera para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar entre otras.**

Por otra parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 2 y 13 también se pide que los Estados adopten todas las medidas legislativas y administrativas apropiadas, así como medidas de otro tipo, hasta donde se lo permitan los recursos disponibles, para garantizar los **derechos a la educación.**

Veamos:

“Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.”

“Artículo 13.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la

tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado” (El resaltado es nuestro).

De los instrumentos internacionales mencionados y los cuales han sido adoptados por la República de Panamá, podemos observar que los gobiernos tienen que elaborar planes estratégicos para la realización paulatina de los derechos a la educación, lo que incluye una aplicación de medidas con miras a la ampliación del acceso tanto a la enseñanza primaria como secundaria, el aumento de la calidad de la educación y la introducción de las medidas legislativas y políticas necesarias para garantizar la protección de los derechos de los niños en las escuelas.

Una vez efectuado un recorrido por las distintas normas constitucionales y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado panameño, es importante, establecer la definición de **Beca Universal**; bajo que parámetros legales se creó, y cuál es el alcance y objetivos de la misma.

La definición que se le da al Programa de la **Beca Universal** en la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, consiste en la siguiente:

“Un **apoyo económico** que se brinda a los estudiantes de educación primaria, premedia y media que cumplan con los requisitos establecidos hasta la culminación de sus estudios, para el logro de los objetivos previstos en la Ley 40 de 23 de agosto de 2010.”

La Ley 40 de 23 de agosto de 2010, ha sido reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 1 de enero de 2011 y el Decreto Ejecutivo 55 de 24 de marzo de 2015. También ha sido modificada por medio de la Ley 14 de 12 de agosto de 2014; que modifica y adiciona artículos de la Ley 40 de 23 de agosto 2010 y aumenta la asignación de la Beca Universal.

Luego de realizar un estudio pormenorizado de la Ley que crea el Programa de la Beca Universal, podemos observar que la misma se rige por parámetros legales distintos a los de las becas ofrecidas por méritos, sin embargo, como hemos indicado, la beca universal se constituyó en apego a normas constitucionales y a convenios internacionales.

El programa de **Beca Universal** se implementa a nivel nacional y tiene como objetivo **prevenir y contrarrestar la deserción escolar de estudiantes** con problemas socioeconómicos; elevar los niveles de inscripción y asistencia escolar y brindarle la oportunidad a quienes cuenten con el promedio académico requerido. Si bien es cierto, el promedio que se requiere para obtenerla es un mínimo de 3.0, está es la nota que tiene un estudiante como mínima para aprobar la asignatura académica.

Tal como se explicó y desarrolló en el Decreto Ejecutivo de 1 de 12 de enero de 2011, el Programa de la **Beca Universal** se implementó para los niños, niñas y adolescentes de bajos recursos hasta la finalización del nivel de educación media, lo que ayuda a contrarrestar la deserción escolar y elevar los índices de matrícula y asistencia de niños,

niñas y adolescentes en los procesos educativos para mejorar la calidad de vida y la idoneidad de ésta, previniendo su entrada en el mercado de trabajo social, e incluso su participación en actividades delictivas.

De igual manera, es importante resaltar que en la República de Panamá sí existe la beca por méritos, que premian la excelencia académica de los estudiantes sobresalientes, además de otro tipo de becas, las cuales esta reguladas por la Resolución 28 de 30 de diciembre de 2004, a través de la cual el Consejo Nacional del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, aprobó el reglamento de Becas, Asistencia Económica Educativa, Auxilios Económicos del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, reglamento éste que ha sido objeto de múltiples resoluciones.

Por lo tanto, hay que tener claro que en nuestro medio las becas no solo se otorgan a un estudiante por su excelencia académica, basada en una calificación sobresaliente, sino que pueden existir otros factores socioeconómicos para otorgar un apoyo económico, como es el caso del Programa de Beca Universal.

En atención a lo expuesto, podemos observar que la beca universal, nunca ha estado dirigida a estudiantes que se distinguen por méritos o excelencia académica, la misma como bien se ha definido es un **apoyo económico**, que desde su creación busca mejorar la calidad de los beneficiados, con incentivos de esa naturaleza, ya que tal como hemos sustentado y explicado a lo largo de este escrito, el alcance de la educación debe ser para todos por igual y el Estado tiene toda la potestad de crear las políticas económicas necesarias para los educandos. Este programa de incentivo económico dispuesto en la Carta Fundamental no es una decisión arbitraria del constituyente, es una realidad social, es un deber y obligación del Estado, para mejorar, crear, buscar e incentivar mecanismos que permitan el acceso de todos los niñas, niñas y adolescentes a la educación y de esta manera prevenir factores de riesgo socioeconómicos como la deserción estudiantil.

Es decir, que nos encontramos en presencia de una protección integral por parte del Estado que va encaminada a la prevención, protección y promoción de los derechos por parte de la familia, 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, consiste en el 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 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.

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la realización efectiva en materia de protección integral de la niñez y adolescencia y debe cumplir como mínimo con los recursos necesarios; formular políticas y asegurar la ejecución de programas y acciones de apoyo a las familias, para que estas asuman adecuadamente sus responsabilidades y obligaciones ante los niños, niñas y adolescentes; además de regular las modalidades de participación directa y activa de las organizaciones no gubernamentales en la planificación y ejecución de las políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia.

Por lo tanto, el Estado en la cadena de responsabilidades en materia de protección integral de niñez y adolescencia, tiene la obligación de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos humanos y no podrá alegar limitaciones presupuestarias para incumplir las obligaciones establecidas, adquiridas por la legislación nacional y por medio de los convenios internacionales ratificados, entre ellos, el acceso al sistema educativo nacional.

La finalidad primordial de este apoyo económico (Beca Universal) otorgado como transferencia normativa por parte del Estado, es salvaguardar el acceso de los estudiantes,

al servicio de la educación y evitar la deserción de los mismos por razón de insuficiencia económica.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia se sirva declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL las frases “**mínimo de 3.0 o su equivalente**” de los numerales 3 y 4 del artículo 4 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, toda vez que el mismo no infringe el artículo 102 ni algún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Exp-688-17-I