



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
PLENO

Panamá, diez (10) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

**VISTOS:**

El Licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad en contra del artículo 169 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 y por el artículo 1 de la Ley 13 de 22 de marzo de 2017.

Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, a lo que se procede de acuerdo con las siguientes consideraciones.

**I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

Es el artículo 169 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 y por el artículo 1 de la Ley 13 de 22 de marzo de 2017, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 169.** De los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), previsto en la presente Ley, se financiará, entre otros, el costo total del Programa de Beca Universal para todos los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares del país, debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación, desde la educación primaria hasta la educación media, con base en el rendimiento académico. Para que los estudiantes de escuelas particulares se beneficien con la beca universal, la suma de la matrícula y las mensualidades no deberá exceder los dos mil balboas (B/.2,000.00) anuales; entendiéndose por matrícula el registro o inscripción de los estudiantes que van a realizar sus estudios en el centro educativo. Para determinar dicha suma no se tomarán en cuenta otros costos, como laboratorio, seguro de vida, club de padres de familia y rubros afines.

43

El programa de Beca Universal será ejecutado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos con la colaboración del Ministerio de Educación." (Cfr. pág. 3 de la Gaceta Oficial N° 28243 de 23 de marzo de 2017).

## II. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA PRETENSIÓN

El actor señala que el Órgano Ejecutivo presentó ante la Asamblea Nacional de Diputados, el proyecto de ley que crea la figura de la beca universal, para lo cual consideró necesario aumentar el impuesto del ITBMS del 5% al 7%, en la medida en que ello permitía el financiamiento de dicho programa de becas para todos los estudiantes del país, sin importar los méritos y las necesidades económicas reales que éstos tuviesen, estableciéndose un promedio de 3.0 como calificación mínima para hacerse acreedor a dicho beneficio.

Continúa indicando, que el objetivo que persigue el artículo 102 de la Constitución Política, al permitirle al Estado establecer sistemas para obtener recursos e implementar programas de becas, es el de premiar la excelencia académica de los estudiantes sobresalientes, a fin de que ello se constituya en un premio a su esfuerzo y, a la vez, una motivación para seguir estudiando; así como también, otorgar dicho beneficio a las personas con necesidades económicas debidamente comprobadas que ameriten la ayuda.

En virtud de lo anterior, afirma que la beca universal no busca satisfacer ninguno de los dos requisitos contemplados en el artículo 102 constitucional; por el contrario, la misma premia tanto al estudiante que se esfuerza y obtiene buenas calificaciones, como al que realiza un esfuerzo mínimo por pasar la materia o el año escolar, pues, está dirigida, en igualdad de condiciones, al que obtiene una calificación de 5.0, así como al que obtiene una calificación de 3.0. En cuanto al presupuesto de la necesidad económica, argumenta que a pesar que hay familias con suficientes recursos para sufragar los gastos escolares de sus hijos, las

44

mismas son beneficiadas, de la misma manera que aquellas que viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza; lo que, según expresa, desvirtúa el sentido de la citada norma de rango superior.

En consecuencia, estima que con la creación de la beca universal se pierde el objetivo de la premiación al esfuerzo y a la necesidad económica del estudiante, *"premiando, por feo que se escuche, la mediocridad y haciendo al Estado más paternalista con subsidios exagerados para diferentes actividades."*

De igual manera, manifiesta que aunque resulte un poco mezquino eliminar dicho beneficio global, lo cierto es que las disposiciones constitucionales han sido establecidas para ser respetadas y no para hacer interpretaciones que, como en este caso, sólo buscaban un aumento del ITBMS y así sustentar la creación de la beca universal, pues, es sabido que el 2% adicional representa mucho más de lo que actualmente se gasta en dicho programa.

Finalmente, agrega que el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley 8 de 2010, acusado de inconstitucional, entra en contravención con el artículo 19 de Carta Magna, sobre la prohibición de fueros o privilegios, ya que se discrimina a los estudios de colegios privados en relación con los de los colegios públicos, pues, para acceder a la beca universal hay limitaciones de montos económicos (fs. 1-6).

### **III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO**

A juicio del demandante, el artículo 169 de la Ley 8 de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 2010 y por el artículo 1 de la Ley 13 de 2017, viola los artículos 102 y 19 de la Constitución Política de la República, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 102.** El Estado establecerá sistemas que

45-

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

Considera que esta disposición constitucional ha sido infringida en forma directa, por comisión, puesto que la misma claramente establece que las becas, los auxilios o las prestaciones económicas para los estudiantes, se otorgarán con base al merecimiento y a la necesidad, no dejando margen a interpretaciones erróneas. Añade, que si la intención del constituyente hubiese sido la creación de beneficios para toda la población, entonces no hubiese establecido como premisas la existencia de una necesidad económica o la concurrencia de méritos por el esfuerzo y el sacrificio realizado.

Por lo antes expuesto, opina que no es dable mantener la beca universal, que, en lugar de ello, se debe continuar otorgando becas en atención a concursos, así como ayudas económicas para las personas con necesidades económicas que no pueden acceder al concurso de méritos (fs. 7).

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

Al respecto, estima que esta norma de rango superior ha sido violada en forma directa, por comisión, ya que del artículo 169 de la Ley 8 de 2010, se infiere que los estudiantes de los colegios particulares son discriminados al acceder a la beca universal cuando la sumatoria de sus matrículas y mensualidades sobrepasan un monto determinado; situación que, a su juicio, se agrava por el hecho que la calidad de estudiante no la determina el colegio donde estudian, ni la cantidad que pagan, pues, los mismos deben ser tratados de igual manera que el resto de la población estudiantil, con sus deberes y sus derechos (fs. 7-8).

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora General de la Nación emitió concepto en relación con la presente demanda de inconstitucionalidad, actuación ésta que dejó consignada en la Vista N° 22 de 26 de julio de 2017, en la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que no es inconstitucional el artículo 169 de la Ley 8 de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 2010; criterio que, en lo medular, sustentó en las siguientes consideraciones:

“Ahora bien, de los hechos que fundamentan la demanda y de la norma acusada de inconstitucional, se colige que las reclamaciones del accionante van dirigidas más que a la vulneración de los preceptos constitucionales, a enfocarse en su disconformidad en cuanto al promedio académico general mínimo exigido para hacerse merecedor un estudiante del apoyo económico, con fines educativos, que brinda el Estado mediante el programa denominado beca universal, regulado por la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, modificada por la Ley 14 de 12 de agosto de 2014.

La jurisprudencia y la doctrina patria, concuerdan en señalar que para que exista infracción de las normas constitucionales, la lesión a su contenido debe ser evidente y notoria, que permita con su sola lectura la apreciación de lo intencional del abuso contenido en el acto demandado como inconstitucional, y sobre el particular, no se denota esa característica en la norma atacada, que diáfananamente acredite el principio de evidencia.

La Ley 8 de 15 de marzo de 2010...contempla en el párrafo primero del artículo 169, la identificación de los fondos estatales con los que funcionará, entre otros, el programa de la beca universal para todos los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares del país, desde la educación primaria hasta la educación media, correspondiente a los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del impuesto de ITBMS, previsto en dicha Ley. En ese sentido, los parámetros que establecen los requisitos para obtener este beneficio, se desarrollan en las disposiciones 3 y 4 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, modificada por la Ley 14 de 12 de agosto de 2014, y no en la norma atacada como inconstitucional.

En cuanto al concepto de ‘Beca Universal’, el artículo 1-B de la Ley 40 de 2010...lo define como ‘Apoyo económico que se brinda a estudiantes de primaria, premedia y media hasta la culminación de sus estudios para lograr los objetivos previstos en esta Ley.’

Igualmente, la citada excerta legal en su artículo 1-A señala los fines que persigue el programa de la beca universal, a saber:

...

Si bien, el demandante sostiene la infracción de las normas 19 y 102 de la Carta Magna, el principio de Universalidad Constitucional, contenido en el artículo 2566 del Código Judicial, establece que 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.

Conforme al referido principio constitucional, conviene traer a colación los artículos 91 y 95, los cuales señalan lo siguiente:

...

En este hilo de ideas, es dable señalar que le corresponde al Estado desarrollar los mecanismos necesarios para procurar el acceso a sus ciudadanos de obtener una educación, que se fundamente en los principios de solidaridad humana y justicia social; siendo así, el contenido de la norma atacada de inconstitucional no conlleva una infracción al artículo 102 de la Constitución, por el contrario, dispone el origen de los fondos para que el estado establezca los recursos adecuados para otorgar un apoyo económico al estudiantado panameño, en este caso, implementando el programa de la 'Beca Universal', que tiene como objetivo básico disminuir la deserción escolar en todo el territorio nacional, contribuyendo en cierto modo a sufragar de manera indirecta, la compra de uniformes, útiles escolares y alimentos para los estudiantes beneficiados.

Con relación a los señalamientos del accionante, en cuanto a la falta de parámetros que exijan la obtención de beca mediante méritos y necesidad, es oportuno mencionar, que la 'Beca Universal' persigue entre sus fines, brindar una ayuda económica a los educandos para que culminen sus estudios; máxime, cuando es un hecho notorio que el aumento del costo de la vida se extiende no sólo a los estratos más humildes, sino también a la clase media. Por otro lado, el artículo 3 de la Ley 40 de...2010...establece ciertos requisitos que deben cumplir los estudiantes para recibir el apoyo estatal.

Cabe destacar, que la calidad de ser humano no se mide únicamente por índices académicos, ya que se estaría marginando al estudiantado, negándoles la posibilidad de educarse y desarrollar su potencial para el crecimiento del país.

...

No se observa que el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley 8 de 2010...establezca discriminación alguna o privilegio para un sector del estudiantado, por el contrario, en igualdad de circunstancias permite que el beneficio de la beca universal abarque a un número mayor de la población estudiantil, tomando en consideración que la clase media, a pesar de no ser la más vulnerable, está sufriendo los avatares del aumento en el costo de la vida, lo que podría afectar el épico esfuerzo que realizan los padres para ofrecerle a sus hijos una educación en los colegios particulares

48-

cuya suma de matrícula y mensualidad no supere los mil balboas (B/.1,000.00).

...

Los estudiantes que se benefician con el programa de la beca universal, en las escuelas oficiales y particulares, en esta última hasta un porcentaje tazado en la Ley, en igualdad de condiciones tienen que cumplir con los requisitos que exige la norma para optar por este apoyo económico; además, de no seguir con los parámetros que ésta contempla, se cancelará el beneficio, tal como lo prevé el artículo 6 de la Ley 40 de...2010, modificada por la Ley 14 de...2014.

A manera corolario, disiento de los argumentos expuestos por el accionante, ya que la norma atacada de inconstitucional no crea excepciones para favorecer a una persona determinada, que lo coloque en posición de ventaja frente a otros, más bien, busca una justicia social y solidaridad humana, implementando una política estatal encaminada en el mayor beneficio del estudiantado panameño (fs. 15-26).

### ALEGATOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, el activador constitucional presentó argumentos por escrito, en los cuales enfatizó que en el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley 8 de 2010, con sus respectivas modificaciones, se discrimina a algunos estudiantes por su condición social. Concretamente, señaló que los estudiantes, ya sea de nivel alto, medio o bajo, cuyos padres hacen el esfuerzo de educarlos en colegios privados, pero que pagan matrícula y mensualidades que superan el límite establecido por el legislador, no reciben la beca universal; por lo tanto, son discriminados.

En ese orden de ideas, indica que no se puede incurrir en el error de "segmentar el universo de los estudiantes en clase baja y clase media, por el simple hecho de que una familia puede, por esfuerzo propio, pagar una educación privada, que sobrepase los montos establecidos, para tener acceso a la beca universal." Agrega, que cuando se propuso el nombre de beca universal era porque la misma iba dirigida a todos los estudiantes del país, sin distingo de raza, color, religión, afinidad política o estrato social. En este orden de ideas, continúa manifestando lo siguiente:

49-

"...si bien en principio nuestra demanda buscaba objetar la forma que se definió para ser merecedor de una beca universal, al decir que con solo obtener una calificación de 3.0, te hace merecedor de la misma, obviando la excelencia y el esfuerzo, no se puede dejar escapar que el Estado (paternalista) decidió que la misma llegara a todos, y algunos por sus condiciones y dificultades de acceso podían no rendir académicamente igual. De ahí que propongamos que en vez de que se llame Beca, que es la que se gana con esfuerzo y excelencia, se le cambie a Bono de ayuda educativa y así se pueda enmarcar mejor en los conceptos de ayuda que contempla la constitución." (fs. 36).

"...aceptamos la postura de que no estamos frente a una beca per se, sino más bien a una ayuda del Estado para los estudiantes y que busca evitar la deserción escolar, elevar índices de asistencia, somos del criterio que podemos vivir con dichos requisitos, pero resaltamos que la inconstitucionalidad se mantiene en lo referente al párrafo segundo del artículo 169 de la ley 8 de 15 de marzo de 2010...Por considerarlo discriminatorio para el universo de estudiantes que están en la misma categoría, pero que pagan montos mayores al aquí establecido.

....

De ahí que solicitamos que eliminado el párrafo segundo por inconstitucional, tanto para colegios público como particulares se le asigne el monto que señala la Ley 40 en su artículo 2. O haciendo un sacrificio fiscal por parte del Estado, que los estudiantes de las escuelas públicas reciban los 1,000.00 balboas que reciben los de las escuelas privadas y éste se haga extensivo a los otros estudiantes de colegios privados que pagan más de mil anual en educación." (fs.38).

### DECISIÓN DEL PLENO

En ejercicio de la atribución de la guarda de la integridad de la Constitución que el artículo 206, numeral 1, de nuestra Carta Magna, en concordancia con el artículo 86, numeral 1, literal a), del Código Judicial, le confiere al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, éste procederá a decidir sobre la invocada inconstitucionalidad del artículo 169 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 y por el artículo 1 de la Ley 13 de 22 de marzo de 2017.

En primer lugar, es preciso indicar que por conducto de la citada disposición legal, se estableció el sistema de financiamiento del costo total del Programa de Beca Universal para todos los estudiantes de escuelas y/o colegios oficiales y



50

particulares (estos últimos cuyo monto de matrícula y mensualidades no excedan los B/.2,000.00), desde la educación básica hasta la educación media, ejecutado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), con la colaboración del Ministerio de Educación (MEDUCA).

Dicha norma objeto de reparo, fue introducida en la Ley N°8 de 15 de marzo de 2010, "Que reforma el Código Fiscal, adopta medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario", publicada en la Gaceta Oficial N°26489-A de 15 de marzo de 2010, la cual establecía lo siguiente:

**"Artículo 169.** De los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), previsto en la presente Ley, se financiará, entre otros, el costo total del Programa de Becas Universales para todos los estudiantes desde el primer grado hasta el noveno grado de las escuelas oficiales y de las escuelas particulares del país. En el caso de las escuelas particulares, sólo aplicarán para este apoyo estatal, los estudiantes de las escuelas donde la mensualidad a pagar por el acudiente no supere los B/. 200.00. Esta disposición será desarrollada mediante decreto ejecutivo." (Cfr. pág. 62 de la Gaceta Oficial N° 26489-A de 15 de marzo de 2010).

Posteriormente, el artículo 169 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, fue modificado por el artículo 7 de la Ley N° 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", publicada en la Gaceta Oficial N° 26604 de 23 de agosto de 2010, quedando el mismo de la siguiente manera:

**"Artículo 169.** De los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), previsto en la presente Ley, se financiará, entre otros, el costo total del Programa de Beca Universal para todos los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares del país, debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación, desde la educación primaria hasta la educación media, con base en el rendimiento académico.

Para que los estudiantes de escuelas particulares se beneficien con la beca universal, la suma de matrícula y las mensualidades no deberá exceder los mil balboas (B/.1,000.00) anuales.

El Programa de Beca Universal será ejecutado por el Instituto para

51-

la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos con la colaboración del Ministerio de Educación.” (Cfr. págs. 3-4 de la Gaceta Oficial N° 26604 de 23 de agosto de 2010).

Finalmente, el artículo 169 de la Ley N° 8 de 15 de marzo de 2010, fue reformado por el artículo 1 de la Ley 13 de 22 de marzo de 2017 “Que modifica un artículo de la Ley 8 de 2010, relativo al financiamiento del Programa de Beca Universal”, publicada en la Gaceta Oficial N° 28,243 de 23 de marzo de 2017, la cual comenzó a regir a partir del 2 de enero de 2018. Actualmente, el contenido de la citada norma dice así:

**“Artículo 169.** De los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), previsto en la presente Ley, se financiará, entre otros, el costo total del Programa de Beca Universal para todos los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares del país, debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación, desde la educación primaria hasta la educación media, con base en el rendimiento académico.

Para que los estudiantes de escuelas particulares se beneficien con la beca universal, la suma de la matrícula y las mensualidades no deberá exceder los dos mil balboas (B/.2,000.00) anuales; entendiéndose por matrícula el registro o inscripción de los estudiantes que van a realizar sus estudios en el centro educativo. Para determinar dicha suma no se tomarán en cuenta otros costos, como laboratorio, seguro de vida, club de padres de familia y rubros afines.

El programa de Beca Universal será ejecutado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos con la colaboración del Ministerio de Educación.” (Cfr. pág. 3 de la Gaceta Oficial N° 28243 de 23 de marzo de 2017).

Luego de ver la evolución que ha tenido la norma acusada de inconstitucional y tomando en consideración su texto vigente, tenemos que la misma establece: **1)** cómo se financiará el costo total del Programa de Beca Universal, que es con los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) del 5% al 7%; **2)** que dicho Programa de Beca Universal es para todos los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares del país, debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación, desde la educación primaria hasta la educación media, con base en el rendimiento académico; **3)** que

53'

artículo 102 constitucional, se desprende con claridad que la disconformidad del accionante radica exclusivamente en los requisitos que deben cumplirse para el otorgamiento de la beca universal, tema éste que, como hemos visto, se encuentra previsto en la Ley 40 de 23 de agosto de 2010, que regula el Programa de Beca Universal, y no en el artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones, que es la norma acusada de inconstitucional en el negocio jurídico bajo examen.

Así, por ejemplo, en el primer hecho, el demandante expone que: "Las Leyes fueron aprobadas entre los meses de marzo de 2010 y agosto del mismo año, donde se procedió a modificarla y desarrollarla estableciendo el promedio de tres (3) como nota mínima para mantenerse, lo cual no compagina con los méritos" (f. 2). Sin embargo, según puede constatarse, el promedio académico general mínimo de 3.0 para ser beneficiario de la beca universal no es un aspecto regulado por el artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones. Nótese que la norma se circunscribe a señalar que el Programa de Beca Universal tiene como base el rendimiento académico, sin entrar en mayores consideraciones.

De igual manera, en el cuarto hecho el actor expresa lo siguiente: "*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 hacen (sic) es dar en igualdad a quien lo 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 obtiene 5 de calificación, así como al que obtiene un 3, nota mínima para poder pasar de grado o año escolar. Así mismo al momento de ver la necesidad, se observa que una familia con recursos suficientes para sufragar los gastos*

*escolares de sus hijos, se benefician igual que aquellas que viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema hacen su esfuerzo para poder enviar a sus hijos a la escuela..." (fs. 4).*

*Asimismo, entre los cargos de infracción al artículo 102 constitucional, el recurrente afirma que: "Si el Constituyente hubiese tenido la intención de señalar que se crearían beneficios para todos los población, no hubiese establecido la premisa de la existencia de una necesidad económica, o que quien tenga derecho lo es por habérselo ganado en base al esfuerzo y sacrificio." (fs. 7).*

Como se observa, el activador constitucional cuestiona cómo se otorga la beca universal; no obstante, reiteramos que éstos no son aspectos regulados por la norma acusada de inconstitucional, pues, ésta se limita a establecer el sistema de financiamiento de dicho programa; a quién va dirigido el mismo; que éste se hará con base en el rendimiento académico; la condición para que los estudiantes de colegios privados tengan acceso a ese apoyo económico; y qué entidades públicas son las encargadas de llevarlo a cabo.

Contrario a la pretensión constitucional formulada por el demandante, el Pleno advierte que el artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones atiende a lo preceptuado por el artículo 102 de la Constitución Política, el cual señala que el Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios y otras prestaciones económicas, tal como se hace a través de la disposición legal impugnada, que destina los ingresos adicionales que se recauden con el aumento del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) al financiamiento del costo total del Programa de Beca Universal. Cabe señalar que, si bien es cierto que la citada norma de rango superior dispone que esas

55

becas, auxilios y otras prestaciones económicas se proporcionarán a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten, no lo es menos que los requisitos para el otorgamiento de la denominada "beca universal" no son regulados por el artículo 169 de la Ley 8 de 2010, objeto de reparo.

En este orden de ideas, conviene destacar que en atención a lo dispuesto por el artículo 2566 del Código Judicial, según el cual, la Corte no se limitará a estudiar la norma acusada de inconstitucional a la luz de las normas que se estimen violadas, sino que debe examinarla confrontándola con todos los preceptos constitucionales que estime pertinentes (principio de unidad de la Constitución), el Pleno coincide con la señora Procuradora General de la Nación, en el sentido que el artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones, tampoco contraviene los artículos comprendidos en el Capítulo 5º (Educación) del Estatuto Fundamental, que van del 91 al 108, de los cuales destacamos los siguientes:

**"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 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."

**"Artículo 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."

**"Artículo 95.** La educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general.

La gratuidad implica para el estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general.

La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios."

54

**“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.”

Conforme se advierte, la educación es un derecho y una obligación de todos, correspondiéndole al Estado organizar y dirigir ese servicio público, a fin de procurar el desarrollo armónico e integral de los estudiantes en todos los aspectos de su vida (físico, intelectual, moral, estético y cívico). De ahí, entonces que se establezca la educación oficial gratuita, lo cual implica para el Estado, proporcionar a los estudiantes todos los útiles necesarios para su aprendizaje; así como también que se creen incentivos económicos en beneficio de la educación pública y particular.

En relación con esto último, vale la pena acotar que en el artículo 101 constitucional se hace una precisión importante, y es el hecho de haber dejado en la “ley” la posibilidad de crear incentivos económicos en beneficio de la educación, sea ésta oficial o no; es decir, que se le reconoce a la ley una potestad reglamentaria en cuanto a políticas económicas educativas, tal como ha ocurrido en este caso.

Lo antes expuesto, es cónsono con lo estipulado en el artículo 28 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, aprobada en Panamá mediante la Ley N°15 de 6 de noviembre de 1990, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 28:**

1. Los Estado 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."**

A juicio de esta Colegiatura, con el establecimiento del sistema de financiamiento del costo total del Programa de Beca Universal dirigido a estudiantes de escuelas y/o colegios oficiales y particulares, desde la educación básica hasta la educación media, regulado en el artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones, no se vulnera ninguno de los preceptos constitucionales anteriormente citados; en lugar de ello, lo que denota es el cumplimiento, por parte del Estado, de su deber de crear y ejecutar los mecanismos o programas necesarios (incentivos u otras prestaciones económicas) para garantizar el acceso de los ciudadanos al derecho a la educación.

Una vez descartada la violación del artículo 102 de la Constitución Política y otras normas de rango superior pertinentes, el Pleno entrará a analizar la otra infracción constitucional que el recurrente le endilga al artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones.

En tal sentido, el activador constitucional alega que cuando el segundo párrafo de la norma acusada establece que los estudiantes de escuelas particulares se beneficiarán con la beca universal, cuando la suma de la matrícula y las mensualidades no excedan del monto de B/.2,000.00, se discrimina a los estudiantes de escuelas particulares que superan dicho monto, esto es, que se excluye de ese apoyo económico a ciertos estudiantes por su clase social; situación que, en su opinión, viola el artículo 19 de la Constitución Política de la

50

República, que prohíbe la discriminación en razón de la clase social.

A fin de determinar si el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley 8 de 2010 y sus respectivas modificaciones, viola el artículo 19 del Estatuto Fundamental, que consagra el principio de no discriminación, el cual debe ser examinado conjuntamente con el artículo 20 del mismo cuerpo normativo, que consagra el principio de igualdad, por encontrarse ambos estrechamente vinculados, es necesario tener claro lo que implican estos preceptos constitucionales, para lo cual consideramos oportuno traer a colación lo expuesto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 5 de julio de 2012 bajo la ponencia del Magistrado Jerónimo Mejía:

“De allí que para decidir la causa el Pleno estime necesario exponer algunas consideraciones en torno al contenido de los referidos artículos 19 y 20 de la Constitución y la evolución de los principios de no discriminación e igualdad.

El ‘principio de no discriminación’ se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que ‘...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas’.

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.

Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.



En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada 'igualdad ante la Ley' que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado." (Lo resaltado es nuestro).

Recurriendo a criterios de similar naturaleza, el Pleno del Tribunal Constitucional Español, en Sentencia 120/2010 de 24 de noviembre de 2010, señaló lo siguiente al referirse a los elementos integradores del denominado derecho de igualdad ante la Ley:

"...

Planteados así los términos del debate, conviene iniciar nuestro análisis recordando la consolidada doctrina de este Tribunal acerca del derecho a la igualdad en la ley, para después aplicarlo al caso concreto teniendo en cuenta las diversas peculiaridades que presenta. En la reciente STC 87/2009, de 20 de abril, resumimos nuestra doctrina partiendo de la premisa de que la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional.

En efecto, tal como señalábamos en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 87/2009 (pero también en las SSTC 22/1981, de 2 de julio; 76/1990, FJ 4; 110/2004, de 30 de junio, FJ 4; 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 5, y 55/2009, de 9 de marzo, de 2 de julio, entre otras muchas): 'a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento

60

racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.  
..." (La subraya es nuestra).

De conformidad con los anteriores planteamientos, la vulneración de los principios de no discriminación y de igualdad supone la existencia en la Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Sin embargo, no toda desigualdad de trato en la Ley supone la violación de los mencionados principios; esta última se produce cuando esa desigualdad de trato entre situaciones que pueden considerarse iguales, carecen de una justificación objetiva y razonable y, por ende, adecuada y proporcional.

Remitiéndonos a la situación bajo examen, conviene recordar que el Programa de Beca Universal se dirige a los estudiantes que presentan problemas socioeconómicos, a fin de coadyuvar con sus necesidades escolares básicas (artículo 1-A de la Ley 40 de 2010). Así, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que dio lugar a la expedición de la Ley 14 de 2014, que modificó la Ley 40 de 2010, se señaló que "*La beca universal...ha tenido como objetivo el establecer un estímulo económico que eleve los índices de matrícula y asistencia de los niños y adolescentes, de modo que los mismos se incorporen en forma activa al proceso enseñanza aprendizaje, buscando con ello la reducción de los índices de deserción escolar, trabajo infantil, desnutrición e, inclusive, disminución de la participación de estos menores de edad en actividades delictivas. Esto bajo que el criterio que la educación es una de las principales herramientas para la inserción*

de cada individuo en la sociedad como un ente productivo, sin menoscabar el papel esencial que desempeña el núcleo familiar en este proceso."

En atención a esos objetivos, es que el otorgamiento de la beca universal alcanza a todos los estudiantes de escuelas y/o colegios oficiales y particulares, en este último caso, a aquellos cuya sumatoria de matrículas y mensualidades no excedan del monto de B/.2,000.00, por tratarse precisamente del grupo que se enmarca en los objetivos que persigue el Programa de Beca Universal. Sobre el particular, es dable anotar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que dio lugar a la última modificación del límite del monto de la matrícula y las mensualidades de los estudiantes de escuelas y/o colegios particulares, para ser beneficiados con la beca universal (B/.2,000.00), se expresó lo siguiente:

"De todos son conocidos los grandes problemas que existen en la educación pública, problema en las infraestructuras, constantes huelgas, la falta de vocación o de interés del docente en la labor que realizan, la falta de colegios públicos de excelencia, estos problemas entre muchos otros, inducen a que cada día un mayor número de panameños haga el sacrificio de matricular a sus hijos en colegios particulares, en no pocas ocasiones a más de un estudiante dentro del mismo núcleo familiar duplicando el sacrificio, ahorrándole al Estado una gran cantidad de recursos en la formación de estos estudiantes, por encontrarse los mismos fuera del sector público.

Pero muchos de los que realizan este esfuerzo son personas con iguales necesidades económicas que el resto de los panameños, sólo que hacen un sacrificio en la formación de sus hijos, hoy más que nunca este grupo enfrenta retos que afectan su economía, tal como el reciente aumento de salarios a los educadores del sector público decretado por el ejecutivo lo cual tendrá un fuerte impacto en los costos de operación de los colegios particulares lo cual terminará traduciéndose en un nuevo aumento de la matrícula y las mensualidades que afectará mucho más sus maltrechas economías, es por ello que no hay razón alguna para seguir impidiendo que aquellos que pagan una mensualidad y matrícula en una escuela privada invirtiendo en el futuro de sus hijos, estén prácticamente excluidos de la Beca Universal...".

En este orden de ideas, somos del criterio que el hecho que el mencionado apoyo económico no se haga extensivo a los estudiantes, con respecto de los cuales la sumatoria de la matrícula y mensualidades exceda del monto de

62-

B/.2,000.00, no representa un trato arbitrariamente desigual, pues, existe una explicación razonable y proporcional para ello, y es que, reiteramos, dicho incentivo va dirigido a la niñez y a la adolescencia con problemas socioeconómicos que les impiden su acceso a la educación (deserción escolar, el trabajo infantil, la desnutrición y la delincuencia). De otorgarse a todos los estudiantes de escuelas y/o colegios particulares, evidentemente se desnaturalizaría el propósito bajo el cual fue creado el Programa de Beca Universal.

Finalmente, es dable anotar que una concepción actual sobre los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, además de determinar si existe alguna diferencia y si ésta es razonable o no, es si dichas diferencias están destinadas a crear igualdades. Indicamos esto, porque el recurrente argumenta que los estudiantes de colegios particulares con montos de matrículas y mensualidades que excedan los B/.2,000.00 no gozarán de los beneficios de la beca universal en la forma en que sí lo harán los de colegios oficiales; lo que, en su opinión, establece una discriminación por clase social. Sin embargo, no hay que perder de vista que, lejos de impedir que la beca universal llegue a los estudiantes de colegios particulares, lo que ésta hace es equiparar la situación o las circunstancias de la educación del sector público, con la realidad de aquellos estudiantes que pueden acudir a centros de enseñanza particular, y sin que esto implique el desconocimiento de derechos para estos últimos.

Por los anteriores razonamientos, consideramos que la disposición legal cuestionada tampoco vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República.

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto,

63

esta Corporación de Justicia desestima los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante y, en consecuencia, procede a declarar que la norma acusada no es inconstitucional.

### PARTE RESOLUTIVA

Por lo antes 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 ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 169 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, modificado por el artículo 7 de la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 y por el artículo 1 de la Ley 13 de 22 de marzo de 2017, por no ser violatorio de los artículos 19, 20, 102, ni algún otro de la Constitución Política de la República.

NOTIFÍQUESE,

  
**EFREN C. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

  
**JERÓNIMO MEJÍA E.**  
**MAGISTRADO**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**  
**MAGISTRADO**

  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA**

  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
**MAGISTRADO**

  
**HARRY A. DÍAZ**  
**MAGISTRADO**

*Ms G. W*

**LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**

**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Panamá a los 6 días del mes de diciembre del año  
2018 a las 4:10 de la tarde notifico a la  
Presidencia General de la Nación de la resolución anterior.

*[Firma]*  
Firma de la Notificadora

*(Encargado)*