

ENTRADA N°1345-18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ PÍO CASTILLERO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE "CAMBIOS EN LOS COSTOS DE LA MATRÍCULA..." PREVISTA EN EL ARTÍCULO 130 DE LA LEY No.47 DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1946 (LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN).

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, seis (6) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

Vistos:

El Licenciado JOSÉ PÍO CASTILLERO, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra la frase del artículo 130 de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, Ley Orgánica de la Educación.

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal en examen, plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad de la frase del artículo 130 de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 130. Las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familias, conjuntamente con el Ministerio de Educación, coordinarán **cambios en los costos de la matrícula**, así como todo lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares."

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

El proponente de la presente acción arguye que el artículo 130 de la Ley

No.47 de 24 de septiembre de 1946, contraviene el artículo 94 de la Constitución Política de Panamá, que se refiere a la libertad de enseñanza y el reconocimiento del derecho de crear o establecer centros docentes particulares cumpliendo con los presupuestos establecidos en la Ley, así como el Estado podrá intervenir en los mismos para que estos cumplan los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos; y la norma en referencia a la letra dice:

“Artículo 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.”

En general, sostiene el activador constitucional que la frase acusada de inconstitucional **“CAMBIOS EN LOS COSTOS DE LA MATRÍCULA”** contenida en el artículo 130 de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, infringe de manera directa, por omisión el artículo 94 de la Constitución Política, pues a su juicio, “no puede el particular regente de un centro educativo realizar ningún cambio en la matrícula, ni mensualidades si antes no cuenta con la autorización del Estado y los padres de familia.” (foja 3)

En cuanto a la disposición aducida, el actor constitucional destaca la potestad del Estado para intervenir en los centros educativos particulares para que aquéllos cumplan los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos, no obstante, en este contexto

no se incluye el aspecto económico previsto en la norma atacada de inconstitucional.

De allí entonces, sostiene el accionante, que a su juicio, la Ley no puede "autorizar a otro particular que no ha participado en la inversión económica para la creación de un centro de estudios, determinar o definir con éste y el Estado el costo de la matrícula", por tanto, considera que "queda a criterio de la empresa privada en atención a su inversión, a los gastos que genera, así como los requeridos para la adquisición de los materiales y, sobre todo, para contratar personal docente." (foja 5)

Señala el promotor constitucional que, la intervención del Estado en una empresa privada que se dedica a la enseñanza "es posible en el contexto de lograr que esta cumpla los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos. Así como garantizar que los centros estén 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.", por ende, a juicio del demandante, el artículo 130 de la Ley Orgánica de Educación, "se aparta del precepto constitucional y permite la intervención del Estado en un aspecto no previsto por ésta." (foja 6)

Por las consideraciones anteriores, sostiene el accionante que el artículo 130 de la Ley No.47 de 1946, viola de manera directa por omisión el Artículo 94 de la Constitución Política "habida cuenta que permite que un particular, en este caso los padres de familia, intervengan en un aspecto que compete por disposición constitucional a la persona jurídica creada para ofrecer educación, estableciendo una matrícula y las mensualidades que el interesado tiene la libertad de escoger o rechazar." (foja 7)

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la

Procuradora General de la Nación, por medio de Vista N.º.1 de 04 de enero de 2019, visible de fojas 14 a 24, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida en contra de la frase **“CAMBIOS EN LOS COSTOS DE LA MATRÍCULA”** prevista en el artículo 130 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, indicando que la misma **“no es inconstitucional”**.

El Ministerio Público plantea que la educación es un servicio público, esencial, organizado y garantizado por el Estado, asimismo es un deber y un derecho de todos los residentes en el país en edad escolar, por lo que el Estado es el ente encargado de garantizar que se imparta una educación integral, sin discriminación de raza, sexo, fortuna o posición social.

En nuestra Carta Magna, en el artículo 94 se reconoce dentro del Estado que se creen empresas dedicadas a la enseñanza, estableciendo los lineamientos necesarios que permitan el ejercicio de la libertad de la enseñanza, manteniendo el Estado, a través del Ministerio de Educación, la facultad de velar que en los centros de enseñanza públicos y particulares, se cumplan los fines del proceso educativo, creando en la conciencia del educando la formación intelectual, cultural, cívica y física.

Además, el constituyente dejó a la Ley la potestad de reglamentar la educación tanto pública como privada; atribución que, a juicio del Ministerio Público, se ha cumplido a cabalidad con el desarrollo normativo de la Ley Orgánica de Educación, con sus respectivas reglamentaciones y modificaciones.

Por lo antes expresado, y atendiendo a los argumentos del censor constitucional, no se advierte la lesión que alega mediante su acción, dado que la sola mención que hace el artículo 130 sobre el coste económico del acceso a un centro educativo, no vulnera en modo alguno la libertad de la enseñanza, desarrollada en el artículo 94 de la Constitución Política, inclusive, del contenido completo del artículo cuya constitucionalidad se cuestiona, menciona los

cambios de los costos de la matrícula, así como los útiles y uniformes, y para lograr tal fin, luego de una coordinación en la que participa el Ministerio de Educación y una Asociación de Padres de Familia.

Sostiene la Procuradora General de la Nación, que las entidades educativas sean públicas o privadas, mantienen regulaciones dentro de un Estado de Derecho y, respecto a la coordinación que desarrolló el legislador con los centros educativos de carácter privado, se amparan en el mandato constitucional para reglamentar la materia, conforme a los preceptos que rigen la materia, lo que fortalece el deber esencial del Estado en el proceso educativo por conducto del Ministerio de Educación, siendo el regente de la educación.

De los razonamientos señalados, la Procuradora General de la Nación es del criterio que el contenido del artículo 130 de la Ley No.47 de 1946, está conforme a las disposiciones constitucionales que rigen la materia, por lo que no debe declararse su Inconstitucionalidad.

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente se fijó en lista por el término de diez (10) días, para el demandante y todas las partes interesadas, si a bien lo tuviesen, presentaran argumentos por escrito.

No obstante, una vez publicados los edictos que exige la ley para las Demandas de Inconstitucionalidad, no compareció persona alguna.

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la acción de Inconstitucionalidad bajo estudio, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo, a objeto de determinar si la frase "**CAMBIOS EN LOS COSTOS DE LA MATRÍCULA**" prevista en el artículo 130 de la Ley No.46 de 24 de septiembre de 1946, el cual dispone que las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familias, conjuntamente

con el Ministerio de Educación, coordinarán cambios en los costos de la matrícula, así como lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares, **contraviene el artículo 94 de la Constitución Política.**

Así las cosas, y teniendo en consideración que el activador constitucional centra su disconformidad que en el artículo 130 de la referida Ley, se dispone que las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familias, conjuntamente con el Ministerio de Educación, coordinarán cambios en los costos de la matrícula, así como lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares, por lo que arguye el demandante que darle injerencia en los cambios a realizar en los costos de la matrícula, **es un aspecto económico, donde el Estado ni las asociaciones de padres de familia, tienen facultad para intervenir, pues a su juicio, esto queda a criterio de la empresa privada en atención a la inversión realizada, a los gastos que genera su funcionamiento, así como los requeridos para la adquisición de los materiales y, sobre todo, para contratar personal docente.**

Dentro de dicho contexto, esta Corporación de Justicia, procede a analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, y en virtud del **principio de universalidad constitucional**, no solo se avocará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, sino que será confrontado con todos los preceptos de la Constitución Política, situación prevista en el artículo 2566 del Código Judicial.

Siendo así las cosas, este Pleno estima conveniente hacer algunas precisiones constitucionales y legales, respecto **al derecho a la educación**, toda vez que es en esencia la materia objeto de análisis, y se hace en los siguientes términos.

El derecho a la educación se encuentra regulado en el Capítulo 5, que comprende los artículos 91 a 108 de la Constitución Política de Panamá, y no

solo atiende a derechos individuales, sino a obligaciones positivas de desarrollo para el Estado, siendo el medio indispensable para la realización de otros derechos; quedando su desarrollo normativo a nivel legal y no constitucional.

En esa línea de pensamiento, tenemos que hacer referencia del artículo 91 de nuestra Carta Magna, el cual claramente dispone que **la responsabilidad de la educación no solo recae en la cabeza del Estado, sino también lo son los padres de familia y la sociedad de manera concurrente.**

Igualmente, la norma antes referida de rango constitucional, determina el **deber estatal de organización y dirección del servicio público de la educación nacional**, así como garantizar a los padres de familia su participación en el proceso educativo de sus hijos; obligaciones que deben ser reguladas por la Ley, cumpliendo así el **principio de reserva de la ley**, máxima expresión del principio de ley.

De allí entonces que, la **Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946**, Órgánica de Educación, modificada y adicionada por la Ley No.34 de 6 de julio de 1995, así como por la Ley No.50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley No.60 de 7 de agosto de 2003, vienen a desarrollar el sistema educativo.

Dicha excerta legal, dispone en el artículo 1, que la educación como derecho y deber, correspondiéndole al Estado organizar y dirigir este servicio público, comprendiéndose no solo la educación oficial, sino también la particular.

En ese orden de ideas, el artículo 7 de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, conceptualiza **la educación oficial y particular**; entendiéndose la primera, como aquella costeadada en todo o en parte por el Estado, y la segunda, **la que se imparte sin costo alguno para el Estado**; no obstante, establece que toda educación es pública en el sentido de que todos los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social o religión.

Asimismo, la Ley No.47 de 1946, Orgánica de Educación, en su artículo 8 establece, que **la educación es una inversión social y debe beneficiar a todos los estratos de la sociedad**, y para tal efecto, en materia de financiamiento se dispondrá de los recursos suficientes, tanto en el sector oficial como del privado.

Así las cosas, se regula en la Ley No.47 de 1946, y sus modificaciones, la Educación Particular, específicamente en el Capítulo III, el cual comprende de los artículos 118 a 131, disponiendo en el artículo 121 que, **el Ministerio de Educación tendrá la supervisión directa de ellos, en su organización y funcionamiento, así en cuanto a su proyecto educativo; y esto lo llevará a cabo a través de la Dirección Nacional de Educación Particular, conjuntamente con las Direcciones Regionales de Educación.**

Teniendo en consideración lo antes señalado, el Pleno concluye que la interpretación que hace el activador constitucional es completamente equivocada, al sostener que no puede haber intervención del Estado y las asociaciones de padres de familia, en un centro educativo particular, para la coordinación en los cambios en los costos de la matrícula, cuando del análisis constitucional y legislativo que precede, **es incuestionable que el Estado por conducto del Ministerio de Educación, siendo el regente de la educación en Panamá, está facultado por la Constitución Política y su Ley Orgánica, para tal fin.**

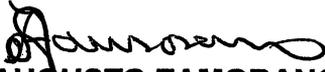
Por tanto, dadas las condiciones que anteceden, resulta evidente a esta Corporación de Justicia, que no se ha producido la vulneración del artículo 94 de la Constitución Política; descartándose así el cargo de Inconstitucionalidad alegado por el demandante, así como tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, por lo que lo procedente es hacer la consecuente declaración.

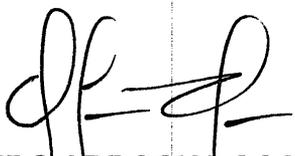
Finalmente, advierte el Pleno que mediante memorial presentado por el Licenciado **José Pío Castellero**, se manifiesta que **sustituye su mandato al Licenciado Isaías Barrera Rojas**, sin embargo, a juicio de esta Superioridad, el escrito denominado sustitución, no cumple los presupuestos legales para ser admitido, por las siguientes razones. En primer lugar, el Licenciado **José Pío Castellero actúa en su propio nombre y representación, por tanto, goza de legitimación de causa, por sí solo**, y en segundo lugar, para que el Licenciado Isaías Barrera Rojas pueda tener la calidad de apoderado judicial en la presente causa, el hoy activador constitucional, Licenciado **PÍO CASTILLERO**, debía conferirle un poder especial, con arreglo a las formalidades y requisitos legales.

Por tanto, el escrito presentado por el Licenciado **JOSÉ PÍO CASTILLERO** incumple con lo preceptuado en el artículo 628 del Código Judicial, por lo que este Tribunal Constitucional rechaza el escrito de sustitución presentado, y en ese sentido se pronuncia.

En mérito de lo expuesto, la **Corte Suprema de Justicia - PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "...CAMBIOS EN EL COSTO DE LA MATRÍCULA..."**, contenida en el artículo 130 de la Ley No.47 de 24 de septiembre de 1946, Ley Orgánica de la Educación, y **RECHAZA** el escrito de sustitución presentado.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO


JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

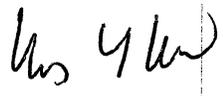

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

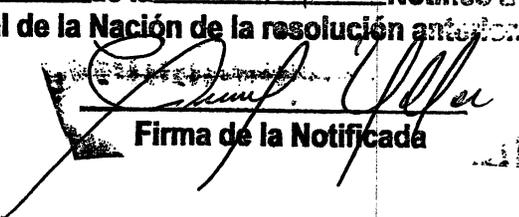
JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 12 días del mes de enero del año
2020 a las 3:23 de la Tarde Notifico a la
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Notificada