



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de julio de 2023.
Nota C-099-23

Doctora
Petra S. de Franco
Directora Regional de Educación de Panamá Centro
Ministerio de Educación
Ciudad.

Ref.: Competencias del MEDUCA en el caso que un colegio particular retenga los créditos académicos y certificados de un estudiante, por supuesta morosidad en los pagos.

Señora Directora Regional:

Me dirijo a su Despacho, en ocasión de dar respuesta a la nota DREPC/AL/2023, la cual guarda relación con las competencias del MEDUCA en el caso que un colegio particular retenga los créditos académicos y certificados de un estudiante, aduciendo morosidad de su acudiente o representante legal en el pago de sus obligaciones. Veamos:

I. La consulta:

- “1. ¿Puede un colegio particular retener los créditos académicos y certificados de un estudiante aduciendo morosidad de su acudiente o representante legal en las obligaciones de pago o dicha conducta constituye una falta grave de conformidad con el artículo 30, numeral 11, del Decreto Ejecutivo N°466 de 2018?”*
- 2. ¿En caso de constituir falta grave, tiene la Dirección Regional de Educación competencia para sancionar al colegio particular por retener créditos académicos y facultad para restituir el derecho vulnerado al estudiante, ordenando acciones y medidas como la entrega de los créditos académicos retenidos y la matrícula provisional del estudiante cuyos créditos se mantengan retenidos, así como cualquiera otra acción o medida necesaria para garantizar la efectividad del derechos(sic) a la educación de niños y adolescentes y su permanencia en el sistema educativo panameño?*
- 3. En caso de constituir falta grave la retención de créditos académicos por parte de las escuelas particulares, qué sanción(es) conlleva dicha falta, qué funcionario sería la autoridad competente de primera instancia y cuál sería el fundamento de derecho?”*

II. Criterio de la Procuraduría:

Con relación a su primera y segunda interrogantes, este Despacho es del criterio que un colegio particular podría retener los créditos académicos y certificados de un estudiante aduciendo morosidad de su acudiente o representante legal en las obligaciones de pago, en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022. De allí que, el Ministerio de Educación solamente podría sancionar a un colegio particular por retener créditos académicos en el supuesto de que dicha conducta (la retención de créditos y documentos del estudiante) se configure al margen de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, vulnerándose el derecho a la continuidad educativa del menor.

En cuanto a su tercera interrogante, comoquiera que de acuerdo a lo expresado, el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, el cual reviste rango legal y es de aplicación preferente a otras disposiciones jurídicas preexistentes, permite la retención por los colegios de los créditos oficiales del estudiante cuyos padres mantengan saldos pendientes, hasta la finalización del curso regular, sujeto a la suscripción de un acuerdo de pago y la expedición de una certificación provisional que permita matricular al estudiante en otro centro educativo; a juicio de esta Procuraduría, la única sanción posible, en caso de retención de créditos oficiales y calificaciones del estudiante, sería la contemplada en el artículo 222 de la Ley N°285 de 2022, es decir, la imposición de una multa de quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/.1,000.00), al Director del centro educativo particular u oficial, que lleve a cabo dicha conducta aparándose de lo previsto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022. Dicha potestad ha de ser ejercida, por conducto del(de la) **Director(a) Regional de Educación**; funcionario(a) que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 del Texto Único de la Ley N°47 de 1946, Orgánica de Educación, es la autoridad en materia educativa y representante del(la) Ministro(a) de Educación en la respectiva región escolar.

Es importante indicarle que la respuesta brindada a través de la presente opinión jurídica, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

III. Consideraciones y argumentos jurídicos del Despacho:

Para dar respuesta a su primera interrogante, concerniente a si puede un colegio particular retener los créditos académicos y certificados de un estudiante aduciendo morosidad de su acudiente o representante legal en las obligaciones de pago, o si dicha conducta constituye una falta grave de conformidad con el artículo 30, numeral 11, del Decreto Ejecutivo N°466 de 14 de agosto 2018, “Que reglamenta el Capítulo III de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación”; es preciso traer a colación el texto de la mencionada norma reglamentaria, e igualmente, el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, “Que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de las Niñas y la Adolescencia y dicta otras disposiciones”. Veamos:

- Artículo 30 del Decreto Ejecutivo N°466 de 2018:

“**Artículo 30.** Serán consideradas faltas graves, las siguientes:

(...)

11. La retención de créditos y documentos de estudiantes que deseen egresar, aduciendo falta o morosidad en las obligaciones de pago.”

- Artículo 47 de la Ley N°285 de 2022:

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

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

Como es posible advertir, el artículo 30 del Decreto Ejecutivo N°466 de 2018, norma de rango reglamentario, tipifica la retención de créditos y documentos de los estudiantes como una falta administrativa grave (misma que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31, siguiente, acarrea sanción de *“amonestación escrita y estado condicional por el término de un año para el funcionamiento del centro educativo, sede o extensión correspondiente, ...”*); mientras que, el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, el cual reviste rango legal, permite la retención por los colegios de los créditos oficiales del estudiante cuyos padres mantengan saldos pendientes, hasta la finalización del curso regular y sujeta a la suscripción de un acuerdo de pago, la expedición de una certificación en la que consten los datos generales del educando, el grado cursado y el promedio final obtenido, la cual servirá como documento provisional válido para que el estudiante pueda ser matriculado en otro centro educativo, hasta que sea cancelada la deuda pendiente y pueda, entonces, solicitar los créditos oficiales correspondientes.

Ante el conflicto existente entre ambas disposiciones, lo procedente sería aplicar de manera preferente lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, el cual reviste rango legal. Ello, atendiendo a la regla de hermenéutica contenida en el artículo 35 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Además, es preciso tener presente que la Ley N°285 de 2022 contiene reglas especiales de aplicación e interpretación de sus disposiciones. En tal sentido los artículos 2 y 3 de la referida excerta legal señalan lo siguiente:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas de la presente Ley son de **orden público y de interés social**, se aplicarán de **preferencia a otras leyes** y no podrán ser alteradas o variadas por

voluntad de los particulares, bajo pena de nulidad, salvo en los casos en que ella lo permita. (...)” (Resaltado del Despacho)

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

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

En virtud de las consideraciones anotadas se colige, en respuesta a su primera interrogante que, un colegio particular podría retener los créditos académicos y certificados de un estudiante aduciendo morosidad de su acudiente o representante legal en las obligaciones de pago, en estricto apego a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022.

Ello, aun cuando el artículo 222 de la misma excerpta legal tipifica como falta administrativa, entre otras conductas, la **retención de boletines y créditos académicos, por cualquier motivo**, por parte de Director de un centro educativo, particular u oficial¹, toda vez que a juicio de este Despacho, una interpretación *proporcional y racional* de dicho precepto legal, que considere la aplicación preferente de las disposiciones de la Ley N°285 de 2022 que protegen el derecho fundamental a la continuidad educativa del estudiante y el principio de interés superior del menor, e igualmente pondere el nivel de resguardo que dichas normas confieren a los derechos económicos de las entidades educativas derivados del contrato por servicios educativos, así como a la libertad de empresa, ha de conducir a estimar que lo que dicha norma prohíbe es que los Directores de planteles educativos afecten a los estudiantes con la retención de sus boletines y créditos académicos por **cualesquiera razones distintas a las establecidas en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022.**

Siendo ello así, damos contestación a su segunda interrogante señalando que, a juicio de este Despacho, la Dirección Regional de Educación solamente podría sancionar a un colegio particular por retener créditos académicos y garantizar el derecho del estudiante a seguir sus estudios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, ya citado, vulnerando el derecho a la continuidad educativa del menor.

¹ El artículo 222 de la Ley N°285 de 2022 dispone lo siguiente: “**Artículo 222. Impedir ingreso a clases o acceso a asignaciones escolares.** El director de un centro educativo, particular u oficial, que *por cualquier motivo* retenga boletines, créditos académicos o impida el ingreso a clases o el acceso a asignaciones escolares a un niño, niña o adolescente será sancionado por el Ministerio de Educación con multa de quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/.1000.00).” (Cursiva del Despacho)

En cuanto a su tercera interrogante, como ya se ha señalado en párrafos precedentes, el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022, el cual reviste rango legal y es de aplicación preferente a otras disposiciones jurídicas preexistentes que regulen la misma temática, permite la retención por los colegios de los créditos oficiales del estudiante cuyos padres mantengan saldos pendientes, hasta la finalización del curso regular, sujeto a la suscripción de un acuerdo de pago y la expedición de una certificación en la que consten los datos generales del educando, el grado cursado y el promedio final obtenido, la cual servirá como documento provisional válido para que el estudiante pueda ser matriculado en otro centro educativo, hasta que sea cancelada la deuda pendiente y pueda, entonces, solicitar los créditos oficiales correspondientes.


La única sanción posible, a nuestro juicio, en caso de retención de créditos oficiales y calificaciones del estudiante, sería la contemplada en el artículo 222 de la Ley N°285 de 2022, es decir, la imposición de una multa de quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/.1,000.00), al Director del centro educativo particular u oficial, que lleve a cabo dicha conducta apartándose de lo previsto en el artículo 47 de la Ley N°285 de 2022.

En el supuesto de hecho que nos ocupa, el mencionado artículo 222 le atribuye la potestad sancionatoria al **Ministerio de Educación**, por lo que es la opinión de este Despacho, en respuesta a su tercera pregunta que, la autoridad competente para determinar e imponer la multa correspondiente, como autoridad de primera instancia sería el(la) **Director(a) Regional de Educación**; funcionario que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 del Texto Único de la Ley N°47 de 1946, Orgánica de Educación, es la autoridad en materia educativa y representante del(la) Ministro(a) de Educación en la respectiva región escolar.

Además, de conformidad con la Ley Orgánica de Educación, corresponde a las instancias administrativas del nivel regional (entiéndase, Dirección Regional de Educación), “*velar por la implementación, supervisión y coordinación de las acciones educativas en las regiones escolares*” (Cfr., numeral 2 del artículo 20), así como “*la ejecución de las políticas educativas nacionales y regionales en la respectiva región escolar*”, con “*plena autonomía funcional y administrativa*” (Cfr., primer párrafo del artículo 40).

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-085-23