

Sentencia C-560/97

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

Cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis. Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable.

BONOS EDUCATIVOS-Inconstitucionalidad

Si el aporte previsto en la norma corresponde a una donación, tiene que ser eminentemente voluntaria, jamás forzosa, como la que surge del supuesto de la disposición examinada, que expresamente alude en el primer inciso a la “exigencia” del bono o cuota por parte del plantel educativo. La donación forzosa o inducida, es decir la que no obedece a la espontánea, libre y personal decisión del donante, es inconstitucional, toda vez que lesiona el derecho a la autonomía y repercute en la afectación injustificada de la propiedad. Tratándose de una exigencia autorizada a los establecimientos educativos, lo cual significa que las entidades sin ánimo de lucro los pueden imponer a los padres de familia como condición sine qua non para el ingreso a ellos o para su permanencia, la norma acusada viola la libertad de asociación. No se encuentra justificación alguna para imponer un costo adicional del servicio público educativo. El genera, además, en la hipótesis planteada, un vínculo asociativo automático, cuyo fin, en los establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro, es algo tan vago e indefinido, desde el punto de vista del aportante, como “el mejoramiento del proyecto educativo institucional”, lo cual, en últimas, puede ser cualquier cosa, dando lugar a

todo tipo de arbitrariedades y abusos en la destinación de los recursos así recaudados.

#### LIBERTAD DE ASOCIACION-Contenido

La libertad de asociación consagrada en el artículo 38 de la Carta se concibe, desde dos puntos de vista. El primero considera el aspecto positivo de la mencionada libertad, es decir, se entiende ésta como la facultad de la persona para adherir, sin coacción externa, a un conjunto organizado de personas que unen sus esfuerzos y aportes con miras al logro de fines determinados, y para permanecer en él, también sin coacción. El otro, se refiere a su aspecto negativo, según el cual nadie puede ser obligado a asociarse o a seguir asociado contra su voluntad. Así, pues, la libertad de asociación comprende también la libertad de no asociarse.

#### BONOS EDUCATIVOS-Limitan acceso a la educación

El establecimiento de otros cobros adicionales como requisito previo para admitir o no a una determinada persona, como es el caso de los bonos como aporte de capital, sea cualquiera el nombre con el cual se los distinga o la denominación que se les asigne, se erige, dada su magnitud y falta de causa objetiva, en claro atentado contra la libertad y el derecho a la educación, en cuanto aparece, según la autorización de la norma, como un requisito sine qua non que excluye de plano a quien no hace tal aporte. La Corte debe llamar la atención en el sentido de que es precisamente esa obligatoriedad, consistente en supeditar el cupo o la permanencia del estudiante a la suscripción o cancelación del bono, lo que de manera más franca colide con la Constitución. Y ello, independientemente de cuál sea el sujeto activo de la presión ejercida sobre los aportantes. La figura de los “bonos como aporte de capital” representa una talanquera para el acceso a la educación, establecida sin consideración a la calidad de la misma sino al hecho, del todo irrelevante para el efecto, de pertenecer el colegio a la categoría de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, por lo cual, sin justificación plausible entre quienes demandan el servicio y atendiendo apenas a la naturaleza jurídica del ente educativo, deja sin posibilidades de acceso a un sinnúmero de personas con base en un motivo exclusivamente pecuniario.

#### IGUALDAD DE OPORTUNIDADES-Acceso a la educación

La disposición acusada atenta contra la igualdad, muy específicamente a la de

oportunidades, al introducir una odiosa discriminación entre quienes sí pueden asumir los costos del pago de los denominados “bonos” y quienes en razón de su situación económica no pueden hacerlo, surgiendo así un núcleo privilegiado, por la sola razón de su poder económico, que en nada beneficia ni contribuye al trato igualitario que inspira nuestra Carta Política, cuando consagra en el artículo 13 que todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades.

#### ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Forma de financiación

La forma de financiación de los planteles educativos privados está relacionada indiscutiblemente con el concepto de gestión. De esta forma, deberá la ley determinar cuáles son los mecanismos aptos para lograrla, sin que al legislador le esté permitido señalar fuentes de financiación que atenten contra los principios y valores consagrados en la Carta Política, entre ellos, el derecho a la educación, la libertad de asociación, el derecho de los padres de escoger la educación para sus hijos menores, y el acceso y permanencia de éstos en el sistema educativo.

Referencia: Expediente D-1581

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 (parcial) de la Ley 115 de 1994.

Actor: Andres De Zubiria Samper

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

#### I. ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 (parcial) de la Ley 115 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se

entra a resolver.

El texto acusado es del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“Ley 115 de 1994

(febrero 8)

por la cual se expide la ley general de educación

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 203. Cuotas adicionales. Los establecimientos educativos no podrán exigir por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas, bonos o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos, salvo la excepción contemplada en el inciso segundo de este artículo.

Sólo los establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro, podrán establecer un bono como aporte de capital, con destino al mejoramiento del proyecto educativo institucional, siempre y cuando se encuentren bajo el régimen controlado establecido en el artículo 202. En este caso se deberá expedir el título correspondiente.

Los establecimientos educativos que en la fecha tengan adoptados sistemas de financiación mediante bonos o aportes de capital tendrán un período de cinco (5) años para ajustarse gradualmente a lo dispuesto en este artículo.

El Ministerio de Educación Nacional expedirá la reglamentación respectiva”.

### III. LA DEMANDA

El ciudadano demandante solicita a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de los incisos 2 y 3 del artículo 203 de la Ley 115 de 1994, por considerar que violan los preceptos constitucionales 13, 67 y 68 de la Carta Política.

Afirma que la disposición demandada desconoce el principio de igualdad, ya que no autoriza el cobro de bonos o aportes de capital a aquellas entidades educativas públicas y privadas con ánimo de lucro.

Manifiesta que se vulnera el postulado constitucional del artículo 67, al establecer el régimen transitorio, ya que se permite a los establecimientos educativos seguir cobrando bonos o aportes de capital, y asevera que es “un chantaje el que se realiza en algunos colegios privados, puesto que primero debe pagarse el bono o aporte de capital voluntario (que oscila entre uno y diez millones de pesos) a la junta o asociación de padres de familia para obtener el cupo escolar y, posteriormente, pasar satisfactoriamente las pruebas de conocimientos, psicológicas y de aptitudes. Puesto que lo aparentemente voluntario del bono es pagarlo, pero si éste no se cancela de contado o en módicos plazos, no se obtiene el cupo escolar, es decir, es un aporte voluntario totalmente obligatorio”. Igualmente, aduce que dicho régimen transitorio avaló una situación antijurídica ya existente, pues no estableció los requisitos de creación y gestión del mismo.

#### IV. INTERVENCIONES

El ciudadano FABIO ALBERTO GOMEZ SANTOS, apoderado del Ministerio de Educación Nacional, presenta escrito en el cual defiende la constitucionalidad de la norma atacada.

Manifiesta que no existe violación del derecho a la igualdad, puesto que la prohibición establecida en el artículo 203 de la Ley 115 de 1994 cubre a todos los establecimientos educativos, y que la excepción consagrada en favor de las entidades educativas sin ánimo de lucro encuentra su justificación en el hecho de que éstas no perciben rendimiento económico y su capacidad de financiación es reducida.

Agrega que debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Educación, mediante la Directiva número 11 del 8 de febrero de 1997, ha impartido instrucciones sobre la regulación de bonos y el establecimiento de un programa gradual para su eliminación.

El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA solicita a la Corte que declare la inexecutable de las expresiones “sin ánimo de lucro” y “siempre y cuando se encuentren bajo el régimen controlado establecido en el artículo 202”, pertenecientes al inciso segundo del artículo 203 de la Ley 115 de 1994. En caso de que se declare la inconstitucionalidad total del

mencionado inciso, sugiere a la Corte considere la inconstitucionalidad del inciso 3 ibídem.

Estima que la disposición acusada viola el derecho a la igualdad, en tanto establece un régimen de aportes de capital mediante bonos en favor de establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro, y otro diferente para los demás establecimientos educativos de carácter privado, sin que exista justificación alguna para ello.

Manifiesta que, si de lo que se trata es de mejorar los proyectos educativos institucionales, “es claro que el sistema debe ser admisible para uno u otro tipo de establecimientos, pues la presencia o la ausencia de ánimo de lucro nada agrega o resta a dicho propósito”.

Estima que el actor se equivoca al enfocar su acusación sólo desde la perspectiva de la educación como servicio público, ya que ésta no riñe con la participación de los padres y educandos, a través de aportes de capital a los establecimientos que la prestan, y tampoco limita la libertad de escoger el tipo de educación deseado.

A su juicio, los establecimientos educativos con ánimo de lucro -estén sujetos o no al régimen controlado del artículo 202 de la Ley 115 de 1994- tienen derecho a financiarse, mediante bonos como aportes de capital, para el mejoramiento de sus proyectos educativos.

El ciudadano RAFAEL PATIÑO LONDOÑO considera que la norma acusada es constitucional por cuanto el cobro de los bonos por parte de los establecimientos educativos sin ánimo de lucro encuentra su justificación en el fin perseguido por la norma, cual es el de lograr el mejoramiento del proyecto educativo institucional.

Manifiesta que la disposición establece un aporte voluntario que deben pagar los padres de familia como requisito de admisión a un centro educativo, pero que si aquéllos no desean o no pueden pagarlo tienen la oportunidad de escoger otro plantel para el estudio de sus hijos.

El interviniente encuentra justificado el pago del bono por los beneficios que ello genera para la comunidad estudiantil.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la

exequibilidad de la disposición acusada.

En primer término señala que no existe violación del derecho a la igualdad, ya que aunque todos los establecimientos educativos -con o sin ánimo de lucro- prestan el mismo servicio público, la finalidad para la cual fueron creados es diversa, lo que hace razonable el trato diferenciado que el legislador estableció.

Manifiesta que el objetivo primordial de los bonos es garantizar la estabilidad, permanencia y buen funcionamiento de los planteles sin ánimo de lucro, y que mediante la disposición acusada el legislador ejerció su función de inspección y vigilancia sobre el servicio público educativo.

De otro lado, considera que el Estado, para el cabal cumplimiento de sus fines, puede señalar las formas de financiamiento de los establecimientos que prestan el servicio público educativo, con el objeto de impedir abusos y arbitrariedades.

Afirma que “el legislador facultó al gobierno, a través del Ministerio de Educación para que reglamente y autorice el cobro de derechos académicos, sujetándose a los criterios establecidos en el artículo 202 de la Ley General de Educación, a fin de que los establecimientos educativos puedan ofrecer una educación que esté informada por los principios y valores contenidos en la Carta”.

Por último, asevera que el régimen de transición creado por la ley no presenta vicios de inconstitucionalidad, si se tienen en cuenta los graves perjuicios que podrían causarse a la comunidad educativa por la privación de ese tipo de recursos.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

### 2. El objeto de la decisión. Proposición jurídica completa

Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable.

Así, en el presente caso, solamente fueron demandados los incisos segundo y tercero del artículo 203 de la Ley 115 de 1994.

De la demanda surge que el motivo relevante de inconstitucionalidad expuesto por el actor reside en la discriminación injustificada entre los establecimientos educativos privados, según que sean con o sin ánimo de lucro, pero su pretensión radica en la inexequibilidad de la excepción plasmada frente a la prohibición general, que no es objeto de ataque, cuando resulta indispensable verificar si ella de suyo vulnera o no la Carta Política, aparte de los casos excepcionales que se consagren.

En esos términos, de prosperar la inexequibilidad de la excepción, sin un análisis constitucional en torno a la regla general, que resulta ser prohibitiva, se tendría un examen apenas parcial del asunto que interesa desde el punto de vista del imperio efectivo de los postulados constitucionales. Tan cierto es ello que, si se declarara la inexequibilidad de la parte acusada de la norma (la excepción a la prohibición total), quedaría en firme la prohibición absoluta, sin haber sido confrontada por el juez constitucional.

De todo lo cual se infiere que entre los dos elementos normativos principales que componen el artículo 203 en cuanto a la posibilidad que tienen los establecimientos educativos de exigir el pago de bonos, cuotas o tarifas adicionales, existe una evidente relación de conexidad que exige integrar una proposición jurídica completa sobre la cual recaiga la sentencia.

Lo propio puede afirmarse de los elementos accidentales, previstos en los dos últimos incisos del artículo, dada su indudable relación con los mandatos básicos de ella.

De esa suerte, en la presente Sentencia la Corte resolverá acerca del texto íntegro del precepto demandado.

### 3. La educación como derecho fundamental y como servicio público aunque sea prestada por particulares

Dispone el artículo 67 de la Constitución que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.

Si la educación es un derecho -sobre cuyo carácter de fundamental ha insistido esta Corte tanto por su naturaleza inherente al hombre como por su consagración expresa en relación con los niños (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-02 del 8 de mayo de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero y T-450 del 10 de julio de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras)- no puede ser vista en términos constitucionales como un principio reservado a ciertos individuos, menos si el criterio de selección está relacionado con factores exclusivamente económicos o de clase social. A ella, por el contrario, en cuanto derecho inalienable y en cuanto factor de desarrollo humano (Cfr. Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión. Sentencia T-061 del 21 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), debe tener acceso toda persona, sin discriminaciones ni preferencias, dentro de un sistema jurídico que asegure la igualdad de oportunidades, en los términos en que la definió esta Corporación:

“El concepto genérico de igualdad encuentra uno de sus desarrollos específicos en la llamada igualdad de oportunidades, que, sin desconocer las reales e inmodificables condiciones de desequilibrio fáctico, social y económico en medio de las cuales se desenvuelve la sociedad, exige de la autoridad un comportamiento objetivo e imparcial en cuya virtud, en lo que respecta a las condiciones y requisitos que ellas pueden fijar, otorguen las mismas prerrogativas y posibilidades a todos aquellos que tienen una determinada aspiración (ingreso a una plaza de trabajo o estudio, ascenso dentro de una carrera, reconocimiento de una dignidad o estímulo, culminación de un proceso académico, etc)” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-624 del 15 de diciembre de 1995).

En la Sentencia T-429 del 24 de junio de 1992 (M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón) la Corte declaró que “tanto por la naturaleza del proceso educativo como porque reúne a plenitud los requisitos y criterios de esa categoría constitucional abierta que es hoy el derecho fundamental, (...) es uno de tales derechos que realiza el valor y principio material de la igualdad consignado en el Preámbulo y en los artículos 5 y 13 de la Carta”.

En la Sentencia T-450 del 10 de julio de 1992, la Corte prohijó la doctrina constitucional que relaciona el derecho fundamental a la educación con la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, “con la consecuencia de su exigibilidad ante el Estado o los particulares que prestan este servicio público (derecho público subjetivo), así como su aptitud para ser protegido de forma inmediata a través del ejercicio de la acción de tutela (C.P. art. 86)”.

Ahora bien, el hecho de que, además de constituir un derecho fundamental, la educación sea enunciada en la Constitución como servicio público también implica la asignación a ella de las consecuencias jurídicas que se derivan de tal concepto y la aplicación al sistema educativo y a la actividad que cumple de la integridad de los postulados que de aquél son propios.

De la naturaleza de servicio público de la educación -independientemente de si la asume directamente el Estado o la prestan particulares vigilados por él- se desprende que tiene por fines el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la elevación de la calidad de vida de la población, todo lo cual configura las finalidades sociales del Estado y deber social de los particulares (artículos 2, 365 y 366 de la Constitución Política). “La educación-servicio público es un medio para alcanzar los valores esenciales del ordenamiento constitucional, en especial la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (C.P. Preámbulo). Cualquier desviación en los fines de este servicio público puede llevar a retardar o entorpecer la materialización de los valores definitorios de nuestra identidad nacional” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-450 del 10 de julio de 1992).

No menor relevancia tiene que el Constituyente haya atribuido al servicio público de la educación una función social, que genera obligaciones, cargas y restricciones, y que ubica al ente colectivo como primer y preponderante destinatario de la gestión que adelantan quienes lo prestan, por encima del interés puramente privado y como actividad sujeta al control y a la dirección del Estado.

De ese calificativo constitucional, que otorga a la excelencia de la función educativa en beneficio de toda la población un nivel de objetivo prioritario dentro del Estado Social de Derecho, se deduce la consecuencia, ya resaltada varias veces por esta Corte, de que las personas y entidades particulares autorizadas para prestar el servicio público de la educación

“deben estar guiadas en primer término por el servicio a la comunidad”, por lo cual “excluye el manejo totalmente libre y patrimonialista propio del derecho empresarial”, pues “las entidades educativas no tienen como objeto exclusivamente la explotación económica del servicio público que prestan. Al contrario, su autonomía interna debe reflejar la constante disposición a contribuir solidariamente con miras a la satisfacción de las necesidades intelectuales, morales y físicas de los educandos” (Cfr. Sentencia T-450 de 1992, ya citada).

Lo dicho, que destaca los contornos básicos acerca del valor y el alcance que el Constituyente otorgó a la educación, debe ser aplicado ahora al tema del acceso de las personas al sistema educativo y de su permanencia dentro de él, que, junto con la calidad, el cumplimiento de los fines esenciales de la educación y el adecuado cubrimiento del servicio, corresponde al Estado regular, ejerciendo al respecto la suprema inspección y vigilancia (art. 67 C.P.).

Esos dos elementos -acceso y permanencia- constituyen supuestos insustituibles del ejercicio del derecho fundamental a recibir educación y del deber de educarse y están íntimamente unidos al concepto de servicio público del que se trata y a su función social.

Ha señalado la Corte:

“La obligación de educarse supone como condición previa el acceso a los centros educativos. Existe entonces un derecho constitucional para acceder a la educación formal, ya que de dicho acceso depende la posibilidad de cumplimiento de una obligación exigida a la persona.

(...)

De allí que, como también lo ha afirmado la Corte, “el contenido esencial del derecho a la educación se ve vulnerado (...) cuando arbitrariamente se niega por parte de la entidad que presta el servicio público el acceso o la permanencia en el sistema educativo. El efecto inmediato de desconocer alguno de estos derechos constitutivos de la educación es la violación de su núcleo esencial por colocar en condiciones de imposibilidad a su titular para ejercer las facultades que se desprenden de su derecho”. (Cfr. la ya citada providencia T-450 de 1992). Ello, como se dijo en Sentencia T-02 del 13 de enero de 1994 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), no significa que constitucionalmente se haya impuesto a los

centros educativos la obligación de recibir alumnos sin límite alguno, pues es claro que toda institución de formación académica, en cualquiera de sus niveles, goza de una capacidad máxima, por sus recursos financieros y físicos, número de docentes, y por razones pedagógicas, por lo cual tiene la libertad de establecer cupos máximos y mecanismos académicos de selección entre los aspirantes. Pero no es menos cierto que los criterios de selección del personal que sea admitido en las aulas tienen que ser razonables y proporcionales a la finalidad buscada y no obedecer a factores puramente subjetivos o extraños a la idoneidad intelectual y académica del postulante, y menos todavía derivarse de una concepción puramente mercantilista del servicio, o del objetivo de introducir estratificaciones de índole social o económica entre la población.

Desde luego, las posibilidades de acceso al sistema educativo y de permanencia en él no solamente pueden verse afectadas por el acto unilateral específico de un establecimiento público o privado, en contra de determinado estudiante, para lo cual cabe la verificación judicial inmediata por la vía de la acción de tutela, sino que puede resultar de la vigencia de una norma legal general y abstracta, objeto de control de constitucionalidad, que autorice la obstaculización al ingreso de alumnos a los planteles educativos o su exclusión masiva con apoyo en criterios que no consulten los principios y preceptos constitucionales.

De allí que en el presente proceso sean justamente esos componentes del derecho fundamental de la educación los que constituyan motivo central del análisis por efectuar, dado el carácter condicionante y exclusivo de la disposición demandada. Esta debe examinarse bajo las perspectivas expuestas, como se hará enseguida.

4. La prestación del servicio público de la educación por particulares debe ser remunerada proporcional y razonablemente

La Constitución Política no concentra en manos del Estado el monopolio en la prestación de los servicios educativos y, por el contrario, otorga a los particulares la libertad de fundar centros docentes con tal objetivo, dentro de las condiciones de creación y gestión que la ley establezca y desde luego bajo el control, la supervisión y la suprema vigilancia estatal (artículos 67 y 68 C.P.).

Se trata de una libertad constitucionalmente garantizada, complementaria de la actividad a cargo del Estado, que implica un valioso concurso de la iniciativa y el esfuerzo privados con

miras a facilitar una mayor cobertura de la educación y en búsqueda de su creciente calidad, y que simultáneamente abre posibilidades de elección para los padres de familia, quienes gozan del derecho, también de naturaleza constitucional, de escoger el tipo de educación para sus hijos menores (art. 68 C.P.). Esto implica que las personas e instituciones privadas, siempre que no desborden los límites legalmente señalados a su gestión ni evadan los controles oficiales ordenados a la inspección y vigilancia del servicio público, pueden diseñar y poner en funcionamiento unidades educativas dotadas de perfiles específicos acordes con principios que inspiren su fundación y que correspondan a sus convicciones y expectativas, para satisfacer la demanda de la población dentro de un mosaico de opciones propio del sistema democrático y pluralista que la Constitución consagra (art. 1 C.P.).

Ello demanda, obviamente, los recursos económicos indispensables para financiar los proyectos educativos que se busque sacar adelante, los cuales, sin perjuicio del apoyo e incentivo oficial (art. 71 C.P.), corresponde aportar a los usuarios de las instituciones correspondientes, es decir, a quienes, en ejercicio de su libertad, han resuelto confiar la formación e instrucción de sus hijos a establecimientos particulares. Y ello por cuanto al preferir la opción de la educación privada, que exige asumir costos, en vez de la pública, que tiene como principio el de la gratuidad, se obligan a remunerar, en virtud de contrato con el ente seleccionado, los servicios que éste haya de prestarles.

Pero, desde luego, los pagos que se generen en la prestación del servicio público educativo prestado por particulares, no resultan de un libre juego de la oferta y la demanda, ni pueden establecerse en virtud de una autonomía absoluta o arbitraria por parte de los colegios, pues de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución, además de afectar el conjunto de la economía a través del incremento de uno de los factores más sensibles dentro de la canasta familiar, todo lo cual exige la intervención del Estado, a cuyo cargo se encuentra la dirección general de la política económica, para ubicar el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y asegurar el cumplimiento de la función social que corresponde a la educación. De allí que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, con objetivos tan específicos como los que señala el artículo 334 de la Constitución: racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la

calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades, y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Estas son finalidades sociales del Estado, en los términos del artículo 366 de la Constitución, pues uno de los objetivos fundamentales de la actividad que cumple radica en la solución de las necesidades insatisfechas en materia educativa.

Así las cosas, cuando el Estado, en desarrollo de la ley y por conducto de la autoridad administrativa competente, fija los topes de aumentos en matrículas y pensiones, o sanciona los abusos que puedan cometer los establecimientos educativos privados, no hace nada distinto de cumplir perentorios mandatos constitucionales, a la vez que cuando se desentiende de tales responsabilidades y descuida el ejercicio del control, propio de su función, viola derechos fundamentales y, por tanto, los servidores públicos a quienes pueda atribuirse la conducta omisiva incurren en grave responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de que las personas perjudicadas por ella puedan acudir en demanda de protección judicial por la vía de la acción de tutela.

#### 5. El sistema de bonos como aportes forzosos de capital viola la libertad de asociación

El aporte de capital que puede hacerse a las entidades sin ánimo de lucro a través de bonos para el mejoramiento del proyecto educativo, según la excepción contemplada en el inciso 2 del artículo acusado, sugiere inmediatamente la verificación acerca del título al cual se produce el traslado del patrimonio del padre de familia al del establecimiento docente: es necesario definir si el bono, cuota o tarifa, acción o colaboración, o como quiera denominársele, constituye una donación o el aporte con fines de asociación, en cuya virtud el aportante adquiere como contraprestación todos los derechos inherentes a la condición del asociado, tales como la participación mediante el voto en la toma de decisiones sobre su manejo y administración.

Para la Corte es claro que si el aporte previsto en la norma corresponde a una donación, tiene que ser eminentemente voluntaria, jamás forzada, como la que surge del supuesto de la disposición examinada, que expresamente alude en el primer inciso a la “exigencia” del bono o cuota por parte del plantel educativo. La donación forzada o inducida, es decir la que no obedece a la espontánea, libre y personal decisión del donante, es inconstitucional, toda vez que lesiona el derecho a la autonomía (art. 16 C.P.) y repercute en la afectación

injustificada de la propiedad (art. 58 C.P.).

En todo caso, en cuanto la norma legal en estudio no atribuye expresamente a los bonos escolares en ella permitidos el carácter de donaciones, no acepta esta Corte que lo sean, pues de conformidad con el artículo 1450 del Código Civil vigente “la donación entre vivos no se presume sino en los casos que expresamente hayan previsto las leyes”. Pero repite que, si de donación se tratase, tendría que ser esencialmente voluntaria.

Queda entonces la posibilidad de que el bono corresponda al aporte del padre de familia, como asociado, a la institución sin ánimo de lucro.

La libertad de asociación consagrada en el artículo 38 de la Carta se concibe, como en reiteradas ocasiones lo ha dicho esta Corte, desde dos puntos de vista. El primero considera el aspecto positivo de la mencionada libertad, es decir, se entiende ésta como la facultad de la persona para adherir, sin coacción externa, a un conjunto organizado de personas que unen sus esfuerzos y aportes con miras al logro de fines determinados, y para permanecer en él, también sin coacción. El otro, se refiere a su aspecto negativo, según el cual nadie puede ser obligado a asociarse o a seguir asociado contra su voluntad. Así, pues, la libertad de asociación comprende también la libertad de no asociarse.

Al respecto esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“...la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación son actos voluntarios y libres y dependen exclusivamente y por siempre de la decisión de la persona; es claro que la ley puede exigir que determinadas actividades se cumplan únicamente por personas jurídicas conformadas de acuerdo a determinados modelos asociativos, pero este no es el caso presente y, aún en ese caso, toda persona es libre de integrarse o no a la asociación o compañía” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-454 del 13 de julio de 1992. M.P. Dr.: Jaime Sanín Greiffenstein).

“En efecto, el derecho de asociación, entendido como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos encaminado a fundar o integrar formalmente agrupaciones permanentes con propósitos concretos, incluye también un aspecto negativo: que nadie pueda ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada. Si no fuere así, no podría hablarse del derecho de asociación en un sentido constitucional, pues es claro que se

trata de un derecho de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-606 del 14 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

Considera la Corte que, examinada desde ese punto de vista y tratándose de una exigencia autorizada a los establecimientos educativos, lo cual significa que las entidades sin ánimo de lucro los pueden imponer a los padres de familia como condición sine qua non para el ingreso a ellos o para su permanencia, la norma acusada viola la libertad de asociación por los siguientes motivos:

En primer lugar, al permitir el artículo 203 impugnado el establecimiento de “un bono como aporte de capital” en centros educativos privados sin ánimo de lucro, y de “bonos o aportes de capital” en los centros educativos que a la fecha de promulgación de la ley hubiesen ya adoptado ese sistema de financiación -a los cuales se les aplica un régimen transitorio que les otorga un plazo de gracia de cinco (5) años para ajustarse gradualmente a la prohibición general que contempla el inciso 1 de la mencionada disposición-, la norma crea un sistema automático de asociación obligatoria, pues quien aporta al capital ha de entenderse como socio o asociado al ente educativo, aun en contra de su voluntad y, más todavía, como condición obligatoria e indispensable para que su hijo o pupilo acceda al establecimiento docente de su predilección.

A ello se añade una vinculación arbitraria e injustificada entre la asociación y el contrato educativo. Este último satisface el requisito de la conmutatividad cuando, a cambio de los servicios docentes requeridos, contempla el pago de matrículas, pensiones y demás gastos a cargo de los padres por causa o con ocasión de la educación de sus hijos. De modo que el aporte económico en que consiste el bono no constituye la contraprestación de la educación ofrecida por el plantel, a la cual corresponden los ya enunciados pagos, y sólo queda, como causa de su exigencia, la de la asociación, que en la norma se hace entonces obligatoria, lo cual -se repite- es de suyo inconstitucional y lo es con mayor razón si se tiene en cuenta que carece de causa que la justifique.

Así las cosas, la persona que asume los gastos que implica la educación de quienes tiene a su cargo, no sólo debe pagar la matrícula, las pensiones y los cobros periódicos de que trata el artículo 202 de la misma ley, sino que, además, bajo esta perspectiva, debe asociarse al

plantel educativo mediante el pago de aportes de capital que imponga éste.

Ahora bien, para mejor comprender el alcance del precepto demandado, es necesario estudiarlo dentro del mismo contexto en el que se encuentra. De esta forma, se hará alusión al artículo 202 de la Ley General de Educación, según el cual, para el cálculo de tarifas en los establecimientos educativos privados, deberán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

“Artículo 202.

(...)

a) La recuperación de costos incurridos en el servicio se hará mediante el cobro de matrículas, pensiones, y cobros periódicos que en su conjunto representen financieramente un monto igual a los gastos de operación, a los costos de reposición, a los de mantenimiento y reservas para el desarrollo futuro y, cuando se trate de establecimientos con ánimo de lucro, una razonable remuneración a la actividad empresarial.

(...)

c) Las tarifas establecidas para matrículas, pensiones y cobros periódicos deberán ser explícitas, simples, y con denominación precisa. Deben permitir una fácil comparación con las ofrecidas por otros establecimientos educativos que posibilite al usuario su libre elección en condiciones de sana competencia (...).”.

Como puede verse, las matrículas, pensiones y cobros comprenden todos los gastos que genera la educación, dando lugar incluso a reservas y remuneración.

Luego no se encuentra justificación alguna para imponer un costo adicional del servicio público educativo. El genera, además, en la hipótesis planteada, un vínculo asociativo automático, cuyo fin, en los establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro, es algo tan vago e indefinido, desde el punto de vista del aportante, como “el mejoramiento del proyecto educativo institucional”, lo cual, en últimas, puede ser cualquier cosa, dando lugar a todo tipo de arbitrariedades y abusos en la destinación de los recursos así recaudados.

Es verdad que otra norma de la Ley, el artículo 73, al definir el proyecto educativo señala

que, “con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos (...)” y que “el Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable”, pero la Corte considera que su amplísima referencia es teórica y el conocimiento sobre el contenido del proyecto ni su acuerdo con él se establecen en la norma como base de la obligatoriedad mencionada, frente al padre de familia, lo cual deja expósito al aportante ante la imposición del ente educativo, cuya exigencia no alude al proyecto sino al carácter forzoso del bono, ante lo cual no le es posible determinar cuál es la causa jurídica de su aporte.

6. Los bonos, bajo cualquier denominación, en cuanto excedan la remuneración razonable y proporcional del servicio, limitan el acceso a la educación

El artículo 67 de la Carta Política consagra que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, elementos que imprimen a la actividad correspondiente, como ya se dijo, un doble carácter con claras repercusiones constitucionales, que supeditan el proceso educativo -aun el de origen privado- a la intervención y el control del Estado.

Como servicio público, la educación -se repite- está íntimamente ligada a la finalidad social del Estado y debe por lo mismo estar al alcance de todas las personas sin distinciones de ninguna índole y menos a partir de su capacidad económica. Como función social, debe permitir no solamente el acceso a ella sino fundamentalmente estar al servicio de los educandos y de su formación académica, intelectual, moral y física, sin establecer, en el plano educativo, “castas” o clasificaciones odiosas de origen social o procedentes de la mayor o menor capacidad patrimonial.

Claro está, vuelve a señalar la Corte que debe distinguirse entre la educación que presta directamente el Estado y la que, bajo la vigilancia de éste, en virtud de la libertad reconocida por el artículo 68 de la Constitución Política, puede estar a cargo de los particulares. Esta

última, obviamente, tiene que ser remunerada, por cuanto las personas naturales o jurídicas que emprenden la empresa educativa necesitan apoyarse en el concurso económico de quienes demandan sus servicios, para poder sostener la actividad, que implica altos costos. Se genera así un contrato que, como es natural, establece obligaciones para las partes: la de los padres de familia consiste en sufragar los ya aludidos estipendios educativos dentro de los límites fijados por la ley. Pero ellos, desde luego, deben ser razonables y proporcionales a la finalidad perseguida.

Ahora bien, la educación -aun la privada- debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o “elitista” que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos sólo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legalmente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría.

El inciso 4 del citado artículo 67 C.P. establece que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Es apenas natural que si los establecimientos educativos públicos, aun a pesar del principio general de la gratuidad, pueden cobrar en tales términos, también los establecimientos privados tienen el derecho de hacer lo propio, y con mayor libertad, habida cuenta de los costos -todos a su cargo- que representan los profesores, la dotación de laboratorios y aulas, el material pedagógico, las instalaciones y muchos otros aspectos que aseguran un buen nivel académico y que deben obtener de sus recursos, pues el Estado no se los suministra.

Pero, claro está, debe existir una proporcionalidad entre el servicio que el educando recibe y el pago que hace, lo cual implica que el Estado tiene la obligación de velar por la correspondencia entre los dos elementos, de tal manera que lo que se remunere o pague se refleje efectivamente en la calidad del servicio que se recibe, sin exceso que injustificadamente lesione el patrimonio de quien contrata al establecimiento para brindarle educación a sus hijos.

De esa manera, el establecimiento de otros cobros adicionales como requisito previo para

admitir o no a una determinada persona, como es el caso de los bonos como aporte de capital, sea cualquiera el nombre con el cual se los distinga o la denominación que se les asigne, se erige, dada su magnitud y falta de causa objetiva, en claro atentado contra la libertad y el derecho a la educación, en cuanto aparece, según la autorización de la norma, como un requisito sine qua non que excluye de plano a quien no hace tal aporte.

La Corte debe llamar la atención en el sentido de que es precisamente esa obligatoriedad, consistente en supeditar el cupo o la permanencia del estudiante a la suscripción o cancelación del bono, lo que de manera más franca colide con la Constitución. Y ello, independientemente de cuál sea el sujeto activo de la presión ejercida sobre los aportantes. Es evidente que para el efecto, frente a la Constitución, no están legitimados ni el propio colegio, ni las asociaciones de padres de familia, ni otro tipo de organizaciones, como literalmente lo expresa el inciso 1 del precepto analizado, que, también por ello, habrá de ser declarado exequible.

La figura de los “bonos como aporte de capital” contenida en el inciso segundo del artículo 203 representa una talanquera para el acceso a la educación, establecida sin consideración a la calidad de la misma sino al hecho, del todo irrelevante para el efecto, de pertenecer el colegio a la categoría de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, por lo cual, sin justificación plausible entre quienes demandan el servicio y atendiendo apenas a la naturaleza jurídica del ente educativo, deja sin posibilidades de acceso a un sinnúmero de personas con base en un motivo exclusivamente pecuniario.

Se discrimina, entonces, y sin causa constitucionalmente válida, a quienes no están en capacidad de asumir dicho pago, alto en la mayoría de los casos, introduciendo así otro costo -adicional a los existentes por matrículas, pensiones y cobros periódicos-, con repercusión directa en el ingreso al sistema educativo y en su permanencia dentro del mismo. Debe observarse que, multiplicado y extendido el fenómeno del pago forzoso de bonos, se crean barreras económicas prácticamente infranqueables en la mayoría de los planteles escolares, estratificando a las personas en materia educativa por una razón típicamente económica, con evidente vulneración del artículo 13 de la Carta Política.

Y si bien, como ya se dijo, la educación a cargo de los establecimientos educativos privados no debe y no puede ser gratuita, el ingreso a una de tales instituciones no debe tener

mayores exigencias que las generales previstas en norma legal razonable, fundada y proporcional, pues el mandato constitucional persigue, a través de la educación, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, el cual, de aceptarse la constitucionalidad de la excepción consagrada en la norma, se vería anulado, o al menos obstruido, con requisitos carentes de justificación objetiva.

De otro lado, el artículo 68 C.P. consagra que los padres de familia tienen derecho, de rango constitucional, a escoger el tipo de educación para sus hijos menores y también el establecimiento educativo que juzguen apto para ese fin.

Atenta contra este derecho la exigencia de los bonos como aporte de capital, pues, como señala uno de los intervinientes, el padre de familia se ve forzado a buscar otro plantel, contra su voluntad, no por razones inherentes al tipo y nivel de formación y preparación ofrecidos, sino por la limitante económica, impuesta arbitrariamente por el propio instituto. Y si la autorización es general y, por tanto, la exigencia se extiende -como viene aconteciendo-, todo el sistema crea barreras inconstitucionales contra las aspiraciones educativas de las personas de menores recursos.

## 7. Violación del derecho a la igualdad de oportunidades

La disposición acusada atenta contra la igualdad, muy específicamente a la de oportunidades, al introducir una odiosa discriminación entre quienes sí pueden asumir los costos del pago de los denominados “bonos” y quienes en razón de su situación económica no pueden hacerlo, surgiendo así un núcleo privilegiado, por la sola razón de su poder económico, que en nada beneficia ni contribuye al trato igualitario que inspira nuestra Carta Política, cuando consagra en el artículo 13 que todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades .

Al respecto la Corte Constitucional expresó en Sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero:

“La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el Preámbulo y en los artículos 5o. y 13 de la Constitución. Ello puesto que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona”.

Cabe insistir en que, si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia (art. 333 C.P.) y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos (art. 68 C.P.), tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social atribuido por la Constitución Política a la educación, que también y sobre todo es un derecho fundamental, por todo lo cual está sujeta a la suprema inspección y vigilancia del Estado (art. 67 C.P.), siendo de competencia del legislador la función de fijar las condiciones para la creación, gestión y funcionamiento de los aludidos establecimientos. Una de ellas tiene que ver con los precios máximos que pueden cobrar por sus servicios, que no pueden fijar unilateralmente ni por fuera de un control oficial estricto.

La forma de financiación de los planteles educativos privados está relacionada indiscutiblemente con el concepto de gestión. De esta forma, deberá la ley determinar cuáles son los mecanismos aptos para lograrla, sin que al legislador le esté permitido señalar fuentes de financiación que atenten contra los principios y valores consagrados en la Carta Política, entre ellos, el derecho a la educación, la libertad de asociación, el derecho de los padres de escoger la educación para sus hijos menores, y el acceso y permanencia de éstos en el sistema educativo.

El artículo 203 acusado, como ya se ha visto, fija en primer término una prohibición general para los establecimientos educativos en el sentido de exigir cuotas, bonos o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos. Establece luego una excepción en favor de los centros educativos privados sin ánimo de lucro, la cual no puede aceptarse ni siquiera por la diversa naturaleza de estos entes, pues como se ha dicho, la imposición de bonos o figuras similares como aporte de capital viola los derechos fundamentales y el concepto de educación como servicio público que tiene una función social.

El mismo argumento es aplicable al régimen transitorio consagrado a favor de los establecimientos que ya habían adoptado ese sistema de financiación para la época de entrada en vigencia de la ley, pues ni aun de manera temporal puede aceptarse la incompatibilidad entre la norma legal y la Carta (artículo 4 C.P.). Declarar la exequibilidad del período de gracia previsto implicaría no solamente que la Corte Constitucional consintiera en la continuación de cobros ya encontrados inconstitucionales y, por tanto, en la vulneración

efectiva y “a sabiendas” de los preceptos fundamentales, con el agravante de que conduciría a profundizar y a prolongar una desigualdad entre los propios establecimientos educativos: los que tenían ya adoptado un sistema de financiación por la vía del cobro forzoso de bonos - hallado inconstitucional-, los cuales se beneficiarían de ellos aun siendo contrarios a la Carta Política, y los que no lo habían hecho y por esa sola circunstancia quedarían excluidos, sin fundamento alguno, de tales cobros.

Finalmente, la potestad reglamentaria, en cuyo desarrollo se propende la cumplida ejecución de las leyes mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, está confiada por la Constitución (art. 189, numeral 11) al Presidente de la República, motivo suficiente para concluir en la inconstitucionalidad del último inciso de la disposición acusada, que deja en manos del Ministerio de Educación Nacional, desplazando al Presidente, la competencia para reglamentar la normatividad legal consagrada.

Al tenor de los criterios precedentes, la Corte declarará la inexecuibilidad de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 203 de la Ley 115 de 1994.

Encuentra la Corte que las expresiones “salvo la excepción contemplada en el inciso segundo de este artículo”, pertenecientes al inciso 1, del artículo 203 de la Ley 115 de 1994 conforman unidad de materia con el inciso 2 ibídem, motivo por el cual también serán declaradas inexecuibles.

#### DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 203 de la Ley 115 de 1994, excluidas las expresiones “salvo la excepción contemplada en el inciso segundo de este artículo”, que se declaran INEXEQUIBLES.

“Sólo los establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro, podrán establecer un

bono como aporte de capital, con destino al mejoramiento del proyecto educativo institucional, siempre y cuando se encuentren bajo el régimen controlado establecido en el artículo 202. En este caso se deberá expedir el título correspondiente.

Los establecimientos educativos que en la fecha tengan adoptados sistemas de financiación mediante bonos o aportes de capital tendrán un período de cinco (5) años para ajustarse gradualmente a lo dispuesto en este artículo.

El Ministerio de Educación Nacional expedirá la reglamentación respectiva”.

El presente fallo surte la plenitud de sus efectos a partir del día siguiente a su notificación por edicto (artículo 16 del Decreto 2067 de 1991).

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ADELAIDA ANGEL ZEA

Magistrado

Conjuez

MANUEL JOSE CEPEDA

HERNANDO HERRERA VERGARA

Conjuez

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Aclaración de voto a la sentencia C-560/97

DERECHOS DE LOS PARTICULARES A FUNDAR ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS (Aclaración de voto)

El análisis de constitucionalidad de las normas que fueron declaradas inexecutable se centró principalmente en el derecho fundamental a la educación que por mandato del artículo 67 de la Constitución Nacional tienen en Colombia todas las personas y en la calificación de servicio público que la Constitución da a la actividad educativa. Se dejaron de lado, en la valoración de constitucionalidad otros derechos que interactúan en la relación jurídica educativa. Así, se ignoró el derecho-libertad que tienen los particulares de fundar establecimientos educativos, derecho-libertad que está estrechamente ligado al que también tiene todas las personas de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones, al tenor del artículo 20 de la Constitución Nacional. Este análisis unilateral condujo a limitar en el fallo la acción pedagógica de los particulares a la simple colaboración con el estado para suplir las necesidades de educación en Colombia, posición ésta que no comparto.

BONOS EDUCATIVOS/ENTIDAD SIN ANIMO DE LUCRO (Aclaración de voto)

La generalización en cuanto al sentido mercantilista de los bonos educativos y a su carácter limitante del acceso a la educación para quienes no dispone de recursos económicos distorsiona el papel que en Colombia han desempeñado las entidades sin ánimo de lucro en la atención de las necesidades generales. La apreciación de la Corte Constitucional no tiene matices y de ella es fácil concluir, de manera general, que si las entidades sin ánimo de lucro son las únicas habilitadas para cobrar bonos, y si los bonos son necesariamente mercantilistas, las entidades sin ánimo de lucro en Colombia carecen de ánimo altruista y son simples formas jurídicas propicias para escapar de los controles de precios que faciliten el acceso a la educación. Este enfoque es, en mi opinión, contraria a la realidad y al significado que la propia Constitución asigna a las entidades sin ánimo de lucro dentro de la vida social colombiana (artículos 103 y 355 de la Constitución Política). La posición de la Corte deja de lado el deber constitucional que tiene el Estado de garantizar el acceso a la

educación y lo desplaza hacia los particulares que fundan establecimientos educativos.

#### SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Fijación y control de precios y tarifas (Aclaración de voto)

No considero que la fijación y el control de precios y tarifas sean obligaciones del legislador y de la administración respecto del servicio público de educación, tal como se expresa en la sentencia. En mi opinión, de la interpretación sistemática de los artículos 68, 366 y 367 de la Constitución Nacional surge que esta obligación sólo se predica respecto de los servicios públicos domiciliarios.

#### BONOS EDUCATIVOS-Naturaleza (Aclaración de voto)

Una de las razones de la inconstitucionalidad de las normas declaradas inexequibles radica precisamente en el carácter obligatorio que como posibles donaciones entrañaba los bonos educativos. Esta obligatoriedad es contraria al derecho de libre disposición y a la autonomía de la voluntad que consagra el sistema constitucional colombiano. Aún cuando en la ley estos bonos se asimilan a “aportes de capital” al proyecto educativo, el significado de este término ha de buscarse en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente, particularmente en cuanto regula la naturaleza y el funcionamiento de las diversas modalidades de personas jurídicas sin ánimo de lucro que, en los términos de la disposición acusada, eran las beneficiarias posibles de los bonos educativos. Así, en mi opinión, pretender que el pago de los bonos educativos equivalga a convertir a quien lo hace en asociado de una entidad sin ánimo de lucro implica dejar de lado, por ejemplo, las normas sobre las fundaciones (especialmente los artículos 650 y 652 del Código Civil), así como las elaboraciones jurisprudenciales y doctrinarias que de tiempo atrás vienen fortaleciendo a estos sujetos de derecho como la personificación de un patrimonio para la consecución de un fin de interés general de acuerdo con unas reglas básicas de administración que pueden o no emanar de la voluntad del fundador y donde el elemento personal es absolutamente secundario, al punto de que no quepa hablar de miembros, socios o asociados de una fundación.

Aún cuando comparto la decisión de la Corte Constitucional en el presente fallo, discrepo de algunas de las consideraciones que le sirven de fundamento. Muy respetuosamente expreso los motivos de mi desacuerdo en los siguientes términos:

1.- El análisis de constitucionalidad de las normas que fueron declaradas inexecutable se centró principalmente en el derecho fundamental a la educación que por mandato del artículo 67 de la Constitución Nacional tienen en Colombia todas las personas y en la calificación de servicio público que la Constitución da a la actividad educativa. Se dejaron de lado, en la valoración de constitucionalidad otros derechos que interactúan en la relación jurídica educativa. Así, se ignoró el derecho-libertad que tienen los particulares de fundar establecimientos educativos, derecho-libertad que está estrechamente ligado al que también tiene todas las personas de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones, al tenor del artículo 20 de la Constitución Nacional. Este análisis unilateral condujo a limitar en el fallo la acción pedagógica de los particulares a la simple colaboración con el estado para suplir las necesidades de educación en Colombia, posición ésta que no comparto.

La responsabilidad de garantizar la instrucción y la educación en Colombia, dentro de los parámetros mínimos que señalala la Constitución, principalmente en su artículo 68, es primordialmente del Estado. Igualmente surge para él, del artículo 366 de la Constitución, la obligación de atender las necesidades insatisfechas en materia de educación. Y cuando son las instituciones del Estado las que imparten educación, la remuneración del servicio está claramente señala en el artículo 67 de la Constitución Nacional" la educación pública será gratuita, salvo para quienes puedan sufragar los costos del servicio, a quienes sólo se les podrá exigir el pago de los derechos académicos.

Dentro de este contexto, en mi opinión, solo cobra sentido el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos cuando se abre para ellos la posibilidad de involucrar dentro del proceso pedagógico la transmisión y la expresión de sus propios valores de su manera de ver y descubrir la realidad, de su particular idea sobre el conocimiento y, muchas veces, de su propia experiencia sobre cómo llevar una vida digna y creativa, todo ello dentro de los parámetros que señala la Constitución. En síntesis, la educación privada tiene su razón de ser en lo que la ley 115 de 1994 ha resumido, en mi opinión con total claridad y precisión jurídicas, en el concepto de proyecto educativo.

Y ese proyecto educativo a cargo de los particulares, aún en aquellos casos en que se lleva a cabo por establecimientos educativos pertenecientes a personas que no han renunciado al ánimo de lucro, tiene un sentido altruista que encuentra su principal respaldo en el artículo 27 de la Constitución Nacional y que garantiza en gran medida el pluralismo de la sociedad

colombiana.

1. La unilateralidad en el análisis de los derechos fundamentales de los sujetos que interactúan en la relación jurídica educativa se refleja en la sentencia en la consideración de que la institución de los bonos educativos es de por sí una limitante para acceder a la educación limitante que tiene para la Corte un contenido claramente mercantilista.

Se trata de una generalización que, quizá determinada por el conocimiento que de la realidad ha tenido la Corte Constitucional a través de los fallos de tutela, no encuentra en mi opinión respaldo en el texto de la normatividad vigente que constituye el objeto posible de análisis en el control de constitucionalidad.

Además, la generalización en cuanto al sentido mercantilista de los bonos educativos y a su carácter limitante del acceso a la educación para quienes no dispone de recursos económicos distorsiona el papel que en Colombia han desempeñado las entidades sin ánimo de lucro en la atención de las necesidades generales. La apreciación de la Corte Constitucional no tiene matices y de ella es fácil concluir, de manera general, que si las entidades sin ánimo de lucro son las únicas habilitadas para cobrar bonos, y si los bonos son necesariamente mercantilistas, las entidades sin ánimo de lucro en Colombia carecen de ánimo altruista y son simples formas jurídicas propicias para escapar de los controles de precios que faciliten el acceso a la educación.

Este enfoque es, en mi opinión, contraria a la realidad y al significado que la propia Constitución asigna a las entidades sin ánimo de lucro dentro de la vida social colombiana (artículos 103 y 355 de la Constitución Política).

1. De otra parte, no comparto la forma como se analiza en el fallo la condición de las instituciones de educación como prestadoras de un servicio público y encuentro particularmente delicada la interpretación del factor económico como limitante del acceso a la educación; como lesivo del derecho a la educación que tienen todas las personas.

En mi opinión, la posición de la Corte deja de lado el deber constitucional que tiene el Estado

de garantizar el acceso a la educación y lo desplaza hacia los particulares que fundan establecimientos educativos. En efecto si bien se expresa en la parte motiva de la sentencia que las expensas que se cobran por la prestación del servicio educativo deben ser proporcionadas a los costos, la idea de que el acceso a los planteles educativos debe estar únicamente ligada a la idoneidad académica e intelectual del educando, unida al criterio sobre control de tarifas al que me referiré más adelante, lleva a concluir que aquellos proyectos educativos que pretendan aplicar tecnologías costosas, que asuman cargas laborales altas para elevar el nivel académico y personal de sus docentes, que realicen investigación en el mundo de la pedagogía, que busquen avanzar en los métodos propicios para formar estudiantes más capaces en los términos del propio inciso primero de la Constitución Nacional, están destinados a fracasar en Colombia por cuanto los costos académicos pueden llegar a constituir en sí mismos una limitante a individuos dotados de enormes capacidades intelectuales y académicas, pero de recursos económicos insuficientes.

Así, de arraigarse esta orientación de la Corte constitucional en la práctica legislativa y en el ejercicio de las funciones de las autoridades administrativas, la educación privada en Colombia llegaría a limitarse a un modelo básico, general, poco diferenciado en sus contenidos y aplicaciones del modelo de educación pública, todo ello en aras de evitar una estratificación social que se califica en la sentencia como contraria a la Constitución.

Respecto de esta estratificación social debo expresar lo siguiente mientras el Estado se ocupe de garantizar que la educación que se imparta en Colombia obedezca a los postulados democráticos que señala la Constitución, la existencia de grupos más capacitados que otros promoverá el avance cultural y tecnológico necesario para lograr niveles de desarrollo que permitan mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país.

1. De otra parte, no considero que la fijación y el control de precios y tarifas sean obligaciones del legislador y de la administración respecto del servicio público de educación, tal como se expresa en la sentencia. En mi opinión, de la interpretación sistemática de los artículos 68, 366 y 367 de la Constitución Nacional surge que esta obligación sólo se predica respecto de los servicios públicos domiciliarios.

1. Finalmente, disiento de la mayoría en la apreciación de que los bonos educativos son contrarios al derecho de asociación y que no constituyen donaciones.

En mi opinión una de las razones de la inconstitucionalidad de las normas declaradas inexecutable radica precisamente en el carácter obligatorio que como posibles donaciones entrañaba los bonos educativos. Esta obligatoriedad es contraria al derecho de libre disposición y a la autonomía de la voluntad que consagra el sistema constitucional colombiano. Aún cuando en la ley estos bonos se asimilan a “aportes de capital” al proyecto educativos, el significado de este término ha de buscarse en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente, particularmente en cuanto regula la naturaleza y el funcionamiento de las diversas modalidades de personas jurídicas sin ánimo de lucro que, en los términos de la disposición acusada, eran las beneficiarias posibles de los bonos educativos.

Así, en mi opinión, pretender que el pago de los bonos educativos equivalga a convertir a quien lo hace en asociado de una entidad sin ánimo de lucro implica dejar de lado, por ejemplo, las normas sobre las fundaciones (especialmente los artículos 650 y 652 del Código Civil), así como las elaboraciones jurisprudenciales y doctrinarias que de tiempo atrás vienen fortaleciendo a estos sujetos de derecho como la personificación de un patrimonio para la consecución de un fin de interés general de acuerdo con unas reglas básicas de administración que pueden o no emanar de la voluntad del fundador y donde el elemento personal es absolutamente secundario, al punto de que no quepa hablar de miembros, socios o asociados de una fundación.

ADELAIDA ANGEL ZEA

CONJUEZ