

Sentencia C-866/01

PODER CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIONALISMO-Dilema

DEMOCRACIA-Dificultad de atar el futuro

PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL-Reglas capacitadoras/DEMOCRACIA-Gobierno del pueblo que se ejerce por canales preestablecidos

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Reglamento estudiantil/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Modificación de reglamento estudiantil

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN REGLAMENTO EDUCATIVO-Alcance

PARTICIPACION EN REGLAMENTO EDUCATIVO-No agotamiento en la redacción

PLANES DE EDUCACION INSTITUCIONAL-Redacción/REGLAMENTO EDUCATIVO-Aceptación al inscribir la matrícula/PARTICIPACION EN REGLAMENTO EDUCATIVO-Alcance

La redacción de los Planes de Educación Institucional que incluyen los manuales de convivencia, constituye el marco en el que por primera vez, en realidad, tiene voluntad la comunidad educativa. El desarrollo del gobierno escolar conforme a los principios democráticos no riñe con la aceptación del reglamento en el momento de inscribir la matrícula, el compromiso adquirido no significa que la voluntad queda atada por completo y para siempre, pues puede cambiar conforme a los procedimientos previstos para las reformas, además, los manuales de convivencia deben tener mecanismos de participación en donde los miembros de la comunidad puedan expresar las opiniones, las críticas o el disenso ante las normas educativas.

PRINCIPIO DEMOCRATICO Y REGLAMENTACION-Tensión

REGLAMENTO EDUCATIVO-Aceptación al firmar la matrícula

LEY-Contradicción entre disposiciones/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No define norma a aplicar por contradicción entre disposiciones de una ley

LEY-Distinción entre contradicción y derogación

DEMOCRACIA-Principio vertebral

Se puede identificar como el principio vertebral de la Carta política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Principio central

PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN SERVICIOS PUBLICOS/PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA EDUCACION-Representación estudiantil

PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Universal y expansivo

PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Protección de minorías

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Proyección normativa/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Actividad legislativa

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Límites al legislador/CONSTITUCION POLITICA-Principios de sujeción de ejercicio de función legislativa

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA EDUCATIVA

JUICIO DE IGUALDAD-Rigurosidad

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Representación de estudiantes de últimos grados en consejos directivos

DERECHO DE PARTICIPACION EN GOBIERNO ESTUDIANTIL-Campo de acción

ELECCION-Establecimiento de requisitos por legislador

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Grado de escolaridad para ser elegido representante estudiantil

DERECHO DE PARTICIPACION EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Formas y mecanismos

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Mecanismos de consulta directa

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Experiencia y madurez no constituyen criterio sospechoso

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Experiencia y madurez en representación estudiantil

Referencia: expediente D-3401

Revisión de constitucionalidad de apartes de los artículos 87 y 93 de la Ley 115 de 1994

Actor: Luis Eduardo Gómez Hernández

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Luis Eduardo Gómez Hernández demandó parte de los artículos 87, 93, 94 y 143 de la Ley 115 de 1994 por la cual se expide la ley general de educación. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

De los cargos hechos por el demandante la Corte en el presente fallo sólo se pronunciará frente a la constitucionalidad de las partes demandadas de los artículos 87 y 93 de la Ley 115 de 1994. Los artículos 94 y 143 parcialmente demandados no serán objeto de estudio debido a que fueron rechazados en el auto admisorio del seis de febrero de 2001, porque su constitucionalidad ya había sido valorada en sentencia C-555 de 1994, Magistrado Ponente

doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, encontrándolos exequibles. En consecuencia, frente a ellos existe cosa juzgada.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los artículos 87 y 93 de la Ley 115 de 1994 y se subraya lo acusado.

“LEY 115 DE 1994

(febrero 8)

por la cual se expide la ley general de educación

“Artículo 87. Reglamento o manual de convivencia. Los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones, de los estudiantes. Los padres o tutores y los educandos al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos, estarán aceptando el mismo. (Se subraya lo demandado).

(...)

Artículo 93. Representante de los estudiantes. En los Consejos Directivos de los establecimientos de educación básica y media del Estado habrá un representante de los estudiantes de los tres (3) últimos grados, escogido por ellos mismos, de acuerdo con el reglamento de cada institución”.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el artículo 87 vulnera el artículo 2º de la Constitución Política porque le impide a los nuevos alumnos participar en la toma de decisiones que los afectan. La norma impone a los estudiantes, desde el momento en el que firman la matrícula, un conjunto de preceptos normativos formulados por otros miembros de la comunidad educativa.

El actor cita un fallo de tutela en el que esta Corporación recuerda que la “autorregulación de los centros de educación no es absoluta sino que debe estar enmarcada en el respeto de los derechos y fines constitucionales y legales y que debe prever procedimientos claros y

expresos en los manuales de convivencia, definido por los mismos miembros de la comunidad educativa en ejercicio de su autonomía más preciso que la mera generalidad impuesta por la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1860 de 1994, que le permita a los jóvenes ejercer su derecho a discutir a través de los mecanismos participativos e institucionales o incluso lograr la modificación o el perfeccionamiento de preceptos en el manual de convivencia que los rigen.”¹

Dentro de la cita, el texto subrayado se destaca para resaltar la contradicción que, a su juicio, existe entre la disposición legal acusada y la norma superior que garantiza el derecho a la participación en todas las fases del proceso de la toma de decisiones que afecten o puedan afectar los derechos y libertades de los estudiantes, quienes en virtud de lo establecido en la norma demandada, deben aceptar las condiciones desde el momento en que sus padres o tutores firman la matrícula.

La posibilidad de modificar con posterioridad el reglamento, no le quita la inexequibilidad a la norma, que impone la aceptación de un reglamento sin haber participado previamente en su elaboración, concluye el actor.

Respecto al artículo 93, en la parte demandada, el actor considera que esta norma viola los derechos constitucionales de participación, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión y opinión educativa porque con esta distinción se excluye de la posibilidad de participación a una parte de los estudiantes que puede ser incluso mayoritaria.

Por último -afirma el actor-, la distinción sacrifica derechos y valores implícitos en el proceso educativo, como son la construcción de una democracia verdadera desde la base, el libre desarrollo de la personalidad de los educandos, las libertades de expresión y de opinión y la formación en el respeto de los derechos humanos y la paz.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del representante del Ministerio de Educación Nacional

El ciudadano Hernando Alirio Cárdenas Gómez, en representación del Ministerio de Educación Nacional, interviene en el presente asunto para defender la constitucionalidad de las normas

acusadas. Según su criterio, las normas demandadas no violan la Constitución porque las disposiciones solamente desarrollan los derechos previstos en el artículo 2º de la Carta Política. Ellas definen las condiciones y límites dentro de los cuales pueden ejercerse la participación de la comunidad educativa.

Respecto a la restricción establecida en el artículo 93, el interviniente considera que obedece al grado de desarrollo intelectual del niño y que las distinciones no están prohibidas en la Constitución. Para el interviniente el artículo 13 de la Carta Política no es un postulado que pretenda instaurar el igualitarismo, sino una fórmula de compromiso para garantizar a todos la igualdad de oportunidades. Además, puntualiza el representante del Ministerio de Educación Nacional, que la norma de normas establece requisitos para desempeñar cargos públicos, luego establecer requisitos para representar a la comunidad estudiantil no constituye violación alguna al derecho de participación.

En relación al artículo 87 considera el doctor Cárdenas, que no es posible reunir año tras año a los miembros de la comunidad educativa para crear un manual de convivencia y que, además, este manual no se establece para violar los derechos de los educandos sino para establecer un orden, una disciplina.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación (Encargado), doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau en su concepto N° 2500, recibido en esta Corporación el 29 de marzo de 2001, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de la parte demandada del artículo 87 de la Ley 115 de 1994.

Respecto a la parte demandada del artículo 93, considera el señor Procurador, que es una expresión que versa sobre la misma materia contenida en el artículo 143 de la misma ley, pero que son contradictorias entre sí, toda vez que los criterios de representatividad adoptados en una y otra son distintos. En consecuencia, indica que debe aplicarse aquí el principio hermenéutico consagrado en el Código Civil en el artículo 5º numeral 2º de la Ley 57 de 1887, según el cual han de estimarse insubsistentes las disposiciones por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Lo anterior, aplicado al caso en estudio lleva al Ministerio Público a considerar que el numeral 1º del artículo 93 en la parte demandada, fue derogado por el literal d. del artículo 143, razón por la cual se abstiene de

pronunciarse sobre esta expresión.

El estudio de constitucionalidad del artículo 87 se inicia con la reflexión del señor Procurador sobre la aparente vulneración al principio de participación por la adhesión obligatoria al plan de estudios al momento de matricularse. Considera que el estudio de la constitucionalidad del manual de convivencia no se debe realizar solamente desde la perspectiva del procedimiento utilizado para su instauración, sino también desde aquella otra que se inserta dentro de la racionalidad prevista por la Constitución para la prestación de los servicios públicos. Conforme a ello, la implantación del manual de convivencia, como reglamento de los comportamiento de los usuarios del servicio público de la educación, obedece al mandato constitucional (artículo 365).

De lo anterior se desprende, conforme a la opinión del jefe del Ministerio Público, que lo necesario en el estudio de constitucionalidad es determinar si la tensión planteada entre el principio de la participación democrática y la regulación legal hecha por el imperativo constitucional, crean una contradicción insoluble o por el contrario existe un punto de equilibrio.

La adopción de los manuales de convivencia resulta de un mandato normativo que debe hacerse dentro del marco trazado por el constituyente en materia de garantías y deberes, en consecuencia, lo estipulado en esos manuales no puede desconocer el marco sino debe inscribirse en él. No existe un poder autorregulatorio absoluto. Ahora bien, que en su elaboración no participen en principio los directamente interesados, afirma el doctor Gómez, tiene una explicación en el poder reglamentario del legislador y en la razón fáctica del inconveniente de adoptar un manual de convivencia distinto cada vez que se inicie un período escolar. Tal practica le negaría a la comunidad educativa la posibilidad de tener referentes normativos ciertos y estables.

Por último, señala el señor Procurador General de la Nación que el aparente recorte de la posibilidad de participación, es subsanado por el Decreto 1860 de 1994 reglamentario de la Ley 115 de 1994, mediante el cual el Presidente de la República reglamentó el mecanismo mediante el cual todos los miembros de la comunidad educativa pueden intervenir en las decisiones adoptadas en el reglamento de convivencia, ya sea para complementarlas o para modificarlas.

De lo anterior se concluye que lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994 no conlleva la exclusión de los educandos de los procesos de discusión de los manuales de convivencia que regulan su comportamiento, derechos y obligaciones y que, por lo tanto, no vulnera su derecho a participar en las decisiones que los afectan. En consecuencia, la Corte debe declarar exequible la norma demandada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Competencia

El asunto bajo revisión

2. Las normas demandadas se consideran contrarias a la Constitución, según el actor, porque imponen a los estudiantes una reglamentación en la que no han tenido oportunidad de participar y además establecen requisitos para ser representante de los estudiantes ante los consejos directivos, con lo cual gran parte de los alumnos no pueden tener la posibilidad de ser candidatos.

3. De otro lado, tanto el interviniente como el señor Procurador General de la Nación consideran que las normas son exequibles porque desarrollan lo previsto en la Constitución y porque sería especialmente inconveniente que todos los años se estuvieran debatiendo las reglas de cada comunidad educativa lo cual generaría inestabilidad.

4. El problema jurídico que debe considerar la Corte se relaciona con la tensión existente entre democracia y reglamentación. ¿La existencia de un manual de convivencia que obliga a las personas que se matriculan en un establecimiento educativo desconoce los principios fundamentales de la democracia reconocidos en la Constitución Política? ¿La ley al establecer requisitos para ser candidato a la representación estudiantil vulnera la Norma de normas? ¿Esta es una distinción legal que afecta el derecho a la igualdad?

Los reglamentos estudiantiles o manuales de convivencia deben entenderse como parte del Proyecto Educativo Institucional, proyecto en el que cada institución fija los principios y los fines, define las estrategias pedagógicas y se traza las metas que pretende alcanzar. Desde esta perspectiva, el proyecto contiene el marco filosófico de la institución y por ello refleja algo más que la representación de la suma de voluntades coyunturales.

A. El principio democrático y los manuales de convivencia estudiantil. (estudio del artículo 87 Ley 115 de 1994 en la expresión demandada).

5. El tema sub examine se relaciona con el dilema existente entre el poder constituyente y el constitucionalismo. El asunto de las decisiones mayoritarias y de los frenos preestablecidos se concreta en la pregunta básica ¿Cuál es el poder que tienen las generaciones que definen las reglas constitucionales para atar a las generaciones futuras en una sociedad fundada en el consentimiento? Este dilema se tratará en el presente caso exclusivamente en lo relativo a las relaciones entre los planteles de educación y la comunidad educativa.

6. La dificultad de atar el futuro se suele presentar como un conflicto entre el precompromiso constitucional y la política democrática, sin embargo, no se trata de un contraposición sino de la paradoja de cómo hacer posible la democracia dentro de reglas preestablecidas. La percepción predominante suele radicalizar su posición al considerar el proceso de fijar un marco de acción como un freno, un límite, una restricción o bloqueo. Se sugiere la idea de que las normas constitutivas son básicamente mecanismos para limitar el poder, recurso que por lo tanto, debería discutirse continuamente. Sin embargo, se olvida que las reglas son también creadoras de nuevas prácticas y que generan nuevas posibilidades que de otra manera no existirían.

En la redacción de un Proyecto Educativo Institucional se asignan facultades, se estructura el gobierno estudiantil, se garantiza la participación, se organizan los procedimientos y se regula el uso de las facultades de los miembros de la comunidad educativa. En tal sentido, estas normas son reglas capacitadoras y no incapacitadoras. La democracia no es sencillamente, como lo define su traducción etimológica, el gobierno del pueblo sino es el gobierno del pueblo que se ejerce por ciertos canales preestablecidos.

7. El principio de soberanía popular que da origen a la organización política colombiana no tiene ningún sentido sin reglas que organicen y protejan el debate público. En los centros educativos tanto la Constitución Política (Artículo 68 inciso 2º) como la Ley 115 de 1994 (Artículo 6º) se ocupan de reproducir el principio constitucional y establecer las reglas dentro de las cuales se debe desarrollar la democracia.

Lo propio de un reglamento estudiantil es mantener abiertos los canales de participación, y contrario al pensamiento del demandante, la posibilidad de reformas sí hace que un manual

de convivencia se ajuste o no a la Constitución respecto al principio de la democracia como fuente de legitimidad. Sin embargo, no se puede considerar el principio democrático como sinónimo de la condición ex nihilo en la que cada año electivo la comunidad educativa deba redactar nuevas reglas. El manual de convivencia es un instrumento de gobierno estudiantil no un obstáculo para la democracia, porque no incapacita sino capacita para la participación.

8. El proceso de crear una comunidad educativa democrática, participativa, respetuosa de los derechos humanos y de la paz, no se agota con la redacción de un manual de convivencia, éste es un proceso que de hecho nunca cesa, por ello, el que existan reglas marco dentro de las cuales se ejerce la participación, le permite a los sujetos del presente no estar prisioneros del momento como lo están quienes redactan inicialmente las normas. No son víctimas de la urgencia, de la necesidad de concebir por primera vez todos los principios, fines, facultades y procedimientos, tal libertad los faculta para ocuparse en mejor forma de objetivos concretos y de metas anuales que acompañen el proceso educativo en pos de la consecución de los fines macro que los inspiran.

La redacción de los Planes de Educación Institucional que incluyen los manuales de convivencia, constituye el marco en el que por primera vez, en realidad, tiene voluntad la comunidad educativa. El desarrollo del gobierno escolar conforme a los principios democráticos no riñe con la aceptación del reglamento en el momento de inscribir la matrícula, el compromiso adquirido no significa que la voluntad queda atada por completo y para siempre, pues puede cambiar conforme a los procedimientos previstos para las reformas, además, los manuales de convivencia deben tener mecanismos de participación en donde los miembros de la comunidad puedan expresar las opiniones, las críticas o el disenso ante las normas educativas.

9. La aceptación del reglamento tampoco significa la renuncia a controvertir jurídicamente las reglas que en algún momento se consideren contrarias a la Constitución y al respeto de los derechos humanos.

10. Las consideraciones hechas respecto a la tensión entre el principio democrático y la reglamentación, requieren de una interpretación que busque la armonía entre los extremos y encontrar el equilibrio entre la dinámica del consenso y las reglas para expresarlo. La norma

demandada responde al principio rector de la democracia participativa y no vulnera ningún derecho fundamental. Por lo tanto, la Corte la considera exequible.

B. El principio democrático y la representación estudiantil (estudio del artículo 93 de la Ley 115 de 1994 en la expresión demandada).

11. En relación con el artículo 93 de la Ley 115 de 1994 el demandante considera que la norma viola abiertamente el marco constitucional al establecer la restricción que sólo los alumnos de los tres últimos grados podrán postularse para el cargo de representante estudiantil ante el Consejo Directivo del establecimiento de educación.

1. Respecto a la derogación tácita del numeral primero de artículo 93 de la Ley 115 de 1994.

12. El señor Procurador General de la Nación se abstiene de estudiar de fondo el artículo 93 porque considera que fue derogado por el artículo 143 de la misma ley, al establecer frente al mismo caso condiciones diferentes para la representación estudiantil ante los Consejos Directivos de las instituciones educativas. El artículo 93 establece que son los alumnos de los tres últimos grados quienes pueden representar a los estudiantes. El artículo 143 dispone que son los alumnos de último grado quienes pueden ejercer la representación estudiantil.

La manifiesta contradicción de las normas mencionadas la resuelve el señor Procurador General de la Nación, conforme lo dispone el artículo 5º inciso 2º de la Ley 57 de 1887, según el cual han de estimarse insubsistentes las disposiciones por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. En consecuencia, estima el jefe del ministerio Público que el numeral primero del artículo 93 fue derogado por el inciso d. del artículo 143.

13. Frente a la norma sub examine la Corte considera que la contradicción existente entre las normas citadas no puede entenderse como una derogatoria tácita y la definición de cuál de ellas se debe aplicar no es materia de un estudio de constitucionalidad porque en virtud de la distribución de facultades entre las jurisdicciones, corresponde a la justicia ordinaria, en el momento que deba aplicar las normas en un caso concreto, definir cuál de ellas se aplica para resolver la contradicción. A esta Corporación le corresponde hacer el estudio de constitucionalidad del inciso 1º del artículo 93 de la Ley 115 de 1994, porque la norma se encuentra vigente y puede producir efectos jurídicos. El recurso hermenéutico que utiliza el

Jefe del Ministerio Público corresponde al ámbito de aplicación de la ley en un caso concreto, no al análisis de constitucionalidad porque la falta de técnica legislativa no constituye necesariamente un vicio de constitucionalidad.

En anteriores ocasiones la Corte ha diferenciado claramente entre la contradicción de normas y la derogatoria de las leyes, y al respecto ha dicho:

“Para la Corte, la demanda instaurada parte de un equívoco acerca del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, que no tiene por objeto el cotejo entre disposiciones de la misma jerarquía sino la verificación en torno al ajuste o discrepancia entre normas del nivel legal y las establecidas por el Constituyente.

Bien puede criticarse una norma de la ley por falta de técnica, por inconveniencia o por generar vacíos o problemas procesales, sin que las glosas correspondientes impliquen su inconstitucionalidad.

El legislador, bien se sabe, goza de plenas atribuciones para modificar la legislación preexistente, como lo ha resaltado esta Corte en fallo del 12 de septiembre de 1996, en el que se afirmó:

“...es parte esencial de la función legislativa confiada al Congreso la de reformar la legislación preexistente (artículo 150, numeral 1, de la Constitución) y, por supuesto, la de modificar las disposiciones que integran los códigos en todos los ramos de la legislación (Ibídem, numeral 2).

Nada obsta, entonces, para que el Congreso, en pleno uso de sus atribuciones, dicte nuevas leyes por medio de las cuales introduzca los necesarios cambios en el ordenamiento jurídico que viene rigiendo, sin que al desempeño de esa función puedan señalarse límites distintos de los que consagra la propia Constitución Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1996).

La modificación de la ley o la contradicción entre normas legales no configuran problemas de constitucionalidad, a no ser que la propia Carta exija al legislador sujetarse a derroteros trazados en leyes precedentes, como ocurre con los aspectos formales del procedimiento consagrados en leyes orgánicas, o, desde el punto de vista material, en cuanto toca con la

indispensable correspondencia entre las leyes de facultades y los decretos con fuerza de ley dictados en su desarrollo. Subrayado fuera del texto.

No siendo el caso de una relación de dependencia así establecida por la propia Constitución entre dos ordenamientos de tipo legal, la posible contradicción entre reglas de ese orden, en cuanto les corresponda la misma jerarquía, no se resuelve por el juez de constitucionalidad sino mediante la observancia de los postulados que la propia legislación ha señalado para la aplicación de las leyes en el tiempo y en el espacio y para la interpretación de la ley, regulación que en nuestro sistema jurídico han venido consagrando las leyes 57 y 153 de 1887". (Sentencia C-531 de 1996)

2. ¿Los requisitos legales definidos para la representación estudiantil violan el derecho a la participación?

14. El estudio de constitucionalidad de la norma demandada debe valorar lo expuesto por el actor, quien considera que la inexecutableidad radica en el hecho de crear una discriminación producto de una diferenciación injustificada como requisito para poder ser representante de los estudiantes en el Consejo Directivo de los establecimientos educativos.

15. La Corte en repetidas ocasiones ha indicado que el principio de igualdad no significa que la ley no pueda establecer tratos diferentes sino que tales distinciones deben tener un fundamento objetivo y razonable, de acuerdo con la finalidad de las autoridades². Así, la pregunta que surge es ¿si tiene o no un fundamento razonable que la ley establezca que sólo los alumnos de los tres últimos grados pueden representar a los estudiantes en los Consejos Directivos de los establecimientos de educación?

Según la opinión del demandante no existen justificaciones razonables ni sustanciales ni procedimentales para la distinción. En virtud de la primera, si la educación debe desarrollarse y promover el principio de la democracia, el respeto por los derechos y la paz, la distinción niega tales principios. En segundo lugar, el número de alumnos por fuera de la distinción puede ser mayoritario lo cual riñe con la regla de mayorías propia de la democracia.

De otro lado, el interviniente -representante del Ministerio de Educación Nacional- considera que en ningún momento puede inferirse de la no participación en la representación estudiantil, que a alumnos de grados inferiores, se les esté reprimiendo la libertad de

expresión. El estudiante puede opinar y discernir conforme a su edad. Además, recuerda que la Constitución establece requisitos para desempeñar cargos públicos, de igual forma, la ley puede establecer requisitos para la representación estudiantil, lo cual no significa ninguna violación de la Carta Política.

16. El estudio de constitucionalidad del punto parte por identificar cuáles son los criterios de evaluación que tiene el juez constitucional para valorar una distinción creada por el legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia de hacer las leyes y de la delegación específica que en la Carta Política se hace al conferir a la ley la definición de los términos en los que se prestará el servicio público de la educación.

En primer lugar y frente a los cargos de la demanda, es importante identificar el vínculo prescrito por la Constitución Política entre democracia y educación.

El principio de la democracia y el derecho a la educación.

17. Uno de los principios constitucionales de mayor importancia es sin duda el de la democracia. El artículo 1º de la Constitución define claramente al Estado colombiano como un Estado (...) organizado en forma de República unitaria ... democrática, participativa y pluralista, definición que por sí misma tiene relevancia jurídica y obligatoriedad. Es una directriz que rige el ordenamiento en su conjunto. En este sentido, se puede identificar como el principio vertebral de la Carta política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos.

La Corte en múltiples fallos se ha referido al tema de la democracia participativa para reconocer la centralidad del principio³. A diferencia de la Constitución de 1886 el marco jurídico democrático y participativo de la Constitución de 1991 aparece desde el preámbulo, se repite en el título I en el artículo 1º como forma del Estado y en artículo 2º como fin del Estado para facilitar la participación. En el artículo 3º se reconoce la soberanía popular y luego en los diferentes artículos que desarrollan el principio en sentido material como en la dimensión estructural del Estado.

La consagración constitucional del principio de la democracia demuestra que su contenido no se relaciona exclusivamente con los instrumentos de participación democrática sino se

proyecta sobre todos los ámbitos de la vida personal, familiar, social y comunitaria.

18. Respecto al caso sub examine, merece especial referencia el desarrollo del principio de democracia participativa en los servicios públicos dentro de los cuales se encuentra el de la educación. Los artículos 41 y 68 de la Constitución Política establecen la participación de la comunidad educativa en la dirección de los centros educativos y la obligación de estos centros de formar a los estudiantes en el respeto y promoción de la democracia, la participación y los derechos humanos.

En este orden de ideas, sin haber hecho una detallada enumeración de los aspectos constitucionales que se relacionan con el principio democrático, sí es suficiente para definir el principio como universal y expansivo “es universal en la medida en que compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encausa a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de aplicarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”⁴

La descripción del principio constitucional de la democracia participativa revela ampliamente su carácter universal y expansivo por ende genérico, lo cual, no se traduce en una única forma de entenderlo y definirlo, menos si se relaciona con el principio del pluralismo en donde la consideración de la ley de mayorías, distintivo de la democracia participativa queda sujeta a la participación sin exclusión. El respeto por las minorías debe traducirse en formas reales de participación como minorías, en el respeto por la diferencia como garantía de libre expresión. De ahí su multivocidad, el carácter especialmente abstracto del término, por ello el desarrollo legislativo opera en primer lugar dentro de un orden material y procedimentalmente democrático y segundo es la ley la llamada a desarrollar en los distintos niveles en que opera la democracia el cause por el que debe discurrir. Dada la dimensión sustantiva del principio corresponde al legislador realizar su proyección normativa en cada nivel de operación del principio democrático.

19. Conforme a lo expuesto el principio democrático contiene la actividad legislativa como expresión de las diferentes mayorías en la historia de una sociedad. Sin embargo, también es claro que el Congreso no es un ente soberano y sus facultades se encuentran sometidas a la Constitución, por lo que su poder no es absoluto. Existen casos, como el que nos ocupa, en donde la misma Carta Política le indica una serie de principios dentro de los cuales se debe ejercer la función legislativa. Se define la educación como un derecho y un servicio público con función social encaminado a formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia. Todos principios que el legislador debe tener en cuenta al regular la materia.

Los principios a los que debe responder la legislación educativa confieren al proceso democrático su máxima potestad de definición debido a la generalidad de los postulados, por ello y conforme al principio de la separación de poderes no le es dable al juez constitucional realizar un control estricto de los contenidos normativos sin propiciar el vaciamiento de la facultad legislativa. El juez debe respetar la libertad de configuración del Congreso como en repetidas ocasiones lo ha reconocido esta corporación⁵.

Si el respeto al principio democrático y del principio de la separación de poderes limitan el control de constitucionalidad ¿cómo puede el juez constitucional velar por la supremacía de la Carta Política en un caso donde el legislador crea una distinción y parece con ello desconocer el derecho a la participación? En varias sentencias de la Corte se han ido perfeccionando unos criterios que obligan a recurrir a un juicio de igualdad más riguroso. El estudio de la constitucionalidad de una distinción que afecta el principio de igualdad merece un estudio riguroso cuando⁶:

i) La ley limite el ejercicio de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas.

ii) El legislador utiliza elementos de distinción con carácter sospechosos como la raza, la nacionalidad o la religión, todos considerados en la legislación interna y externa como formas de discriminación.

iii) En la Constitución se señalen criterios expresos de igualdad como en el caso de la libertad de cultos, situación en la que se limita la potestad del Congreso.

iv) La legislación afecte a grupos de la población que se encuentren debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado.

20. El interrogante que se deriva de los antecedentes jurisprudenciales es el relacionando con la necesidad de establecer si el criterio utilizado por el legislador para crear la distinción consagrada en el artículo 93 de la Ley 115 de 1994, constituye un criterio altamente sospechoso y en consecuencia discriminador?

La norma demandada establece que en los Consejos Directivos de los planteles de educación debe haber un representante de los estudiantes, elegido dentro de los alumnos que cursen de los tres últimos grados que ofrezca la institución. Según lo expone el demandante, la distinción creada por la ley deja por fuera de la representación a todos los otros estudiantes de grados diferentes, lo cual, conforme a los principios que rigen el proceso educativo, contraría injustificadamente su finalidad, educar para y en la democracia.

21. Conforme al primer criterio para valorar la intensidad del estudio de constitucionalidad, la distinción parece limitar el ejercicio del derecho de participación a un grupo de alumnos en la configuración del gobierno escolar. De lo anteriormente expuesto queda claro que el principio de la democracia se proyecta sobre el conjunto del ordenamiento jurídico en forma sustancial y estructural, en este sentido el derecho de participación de los estudiantes en la dirección de los planteles educativos está expresamente reconocido y hace parte de los sectores en los que el Constituyente de 1991 hizo mayor énfasis. Sin embargo, el derecho a la participación en el gobierno estudiantil no se reduce a la ocupación de un puesto en el Consejo Directivo de la institución porque en primer lugar, el carácter universal y expansivo del principio democrático orienta la cotidianidad y totalidad de las actividades educativas no sólo en la representación estudiantil, y así lo deben garantizar los manuales de convivencia. En segundo lugar, la doble dirección en la que se ejerce el derecho a la participación de tener la posibilidad de elegir y ser elegido, no se vulnera al establecer requisitos para la representación porque la condición de cursar los tres últimos grados ofrecidos por el plantel, es un hecho al que todos los alumnos tiene la posibilidad de cumplir al llegar a estos grados. Además, la norma reconoce el derecho de participación de todo el universo estudiantil en la elección del representante. Y en tercer lugar, las condiciones definidas en el artículo 93 de la Ley 115 de 1994 no deben considerarse como un máximo o requisito taxativo y excluyente sino como un mínimo que puede ampliarse tanto en el nivel de los grados que pueden

candidatizar representantes, como en el número de estudiantes que hagan parte del Consejo Directivo del plantel educativo, conforme lo defina el respectivo manual de convivencia.

b. ¿Es la pertenencia a un grado de escolaridad un criterio sospechoso cuando se utiliza para establecer distinciones jurídicas?

22. El estudio de constitucionalidad de la norma demandada requiere de la definición respecto al carácter que tiene la distinción utilizada por el legislador cuando establece requisitos de elegibilidad. La relación medio fin que existe entre la prescripción de un requisito de experiencia y madurez para cumplir con el propósito de una mejor representación de los estudiantes, no es un requisito que vulnere el núcleo esencial de ningún derecho fundamental.

Cundo el legislador establece requisitos de elegibilidad normalmente dentro del marco de la democracia, lo hace para orientar o prescribir condiciones que se consideran necesarias para ejercer con idoneidad una función o cargo.

De la prescripción normativa para ser elegido como representante de los estudiantes no se deduce un criterio irracional porque la experiencia y madurez que adquieren los alumnos con el transcurso del tiempo en el plantel o su mayor grado de madurez producto de un nivel educativo más alto, les proporciona habilidades y condiciones favorables para una mejor representación, al conocer y comprender mejor los intereses de los estudiantes.

23. De otro lado, la Corte observa que la participación de los alumnos en el círculo administrativo del plantel no constituye la única forma de participación y que el fin democrático que rige las relaciones de la comunidad educativa se expresa en diferentes formas y mecanismos que deben existir para garantizar el respeto de los miembros e intensificar la praxis democrática en el entorno inmediato.

La democracia como actividad pedagógica debe fomentar los mecanismos de participación directa en concurrencia con los mecanismos representativos. Cuando se trata de decisiones relacionadas directamente con el círculo interactivo de los jóvenes, los planteles deben contar con mecanismos de consulta directa, pero en la medida que las decisiones se vuelven más genéricas y complejas los mecanismos representativos y calificados permiten una definición más acorde con los propósitos generales de la comunidad estudiantil. Lo decisivo

en las instancias directivas que tienen la responsabilidad de proteger y promover la educación de los jóvenes es que dispongan de mecanismos, instancias y medios a través de los cuales pueda darse una significativa y real participación de los alumnos.

24. ¿La diferenciación establecida en la Ley de Educación Nacional es un criterio sospechoso de discriminación o es un criterio neutro? Para saber si la experiencia y madurez constituye un criterio sospechoso de discriminación se debe determinar si es uno de los criterios neutros que utiliza el legislador para distinguir o si por el contrario pertenece a alguna de las categorías que se han catalogado como sospechosas de discriminación. Según la jurisprudencia de la Corte⁷ pueden ser categorías sospechosas:

i) Las diferencias que se fundan en rasgos permanentes de la persona, de las cuales no puede prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad.

ii) Los aspectos en los que se fundamenta la diferenciación corresponden a características que históricamente forman parte de patrones culturales que tienden a menospreciar o subvalorar a las personas.

La Constitución no considera la experiencia o madurez como un criterio sospechoso de discriminación y por el contrario establece por ejemplo, entre otros muchos, el requisito de experiencia para acceder a cargos públicos de los de Magistrado de las altas Cortes, Procurador y Defensor del Pueblo.

25. La distinción por razón de la experiencia o madurez no constituye factor sospechoso de discriminación porque todos los miembros de la comunidad estudiantil se encuentran en la capacidad de adquirir y cumplir con el requisito para la representación, éste no se convierte en un rasgo permanente del cual la persona no puede deshacerse a voluntad. Luego, cuando la ley establece un mínimo de experiencia y madurez para el ejercicio de la actividad no se considera una categoría sospechosa porque todos se encuentran en condiciones de acceder al grado superior.

El estudio de constitucionalidad sobre la violación al principio de igualdad en la representación estudiantil se resuelve después de analizar las condiciones de racionalidad y proporcionalidad de la distinción y establecer que el requisito previsto por el legislador no vulnera el núcleo fundamental del derecho a la participación.

En conclusión, la Corte considera que la norma demandada no utiliza un criterio de distinción que desconozca el principio de igualdad y por tanto la declarará exequible.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE la expresión “y los educandos al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos, estarán aceptando el mismo” contenida en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la expresión “de los tres (3) últimos grados” contenida en el artículo 93 de la Ley 115 de 1994.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional Sentencia T- 124 de 1998. MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Ver sentencia C-221 de 1992, C-430 de 1993, T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-022 de 1996, T-352 de 1997, C-563 de 1997 y C-112 de 2000.

3 Ver entre otras Sentencias T-03, T-439, T-469 y C-607 de 1992, T-383 y C-537 de 1993, C-71, C-89, C-89ª y C- 180 de 1994.

4 CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-089 de 1994. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ver Sentencias C-265 de 1994, C-197 de 1997, C-563 de 1997, C-081 de 1996 y C-445 de 1995.

6 CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia c-093 de 2001.

7 CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia 093 de 2001. MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.