

Sentencia T-1091/07

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO A LA EDUCACION-Reiteración de jurisprudencia

BIBLIOTECAS ESCOLARES Y BIBLIOBANCOS-Análisis legal

Las instituciones educativas particulares están facultadas, en desarrollo de lo consagrado en el artículo 42 del Decreto 1860 de 1994 -reglamentario de Ley 115 de 1994-, para crear bibliobancos con el fin de suplir a sus estudiantes de los implementos lúdicos necesarios para el buen progreso educativo. Así mismo, se desprende de la normatividad antedicha que este tipo de instituciones pueden exigir un cobro periódico para la consolidación de este tipo de programas, siempre que se cumpla con una serie de lineamientos estructurales para la instauración legítima, procedimentalmente, de este tipo de exacciones económicas.

BIBLIOBANCOS-Cobro de valor adicional en la matrícula para acceso a éste no puede ser adoptado unilateralmente por la institución educativa

La Sala resalta que la decisión de cobrar un valor adicional en la matrícula, el cual da derecho al acceso del servicio del bibliobanco, no puede ser adoptada unilateralmente por la institución educativa independientemente de su naturaleza -pública o privada-, pues la autonomía que le asiste a las instituciones educativas no es absoluta, sino que está limitada por los fines y propósitos constitucionales de la educación. Ahora, las instituciones educativas deben partir de su finalidad, que es de naturaleza compleja en la medida que implica la cohabitación de derechos, los cuales en cuanto sean derechos fundamentales, no pueden ser afectados en su contenido esencial, por ello no pueden adoptar medidas que lo restrinjan o impidan su ejercicio de manera injustificada, arbitraria y desproporcionada. Con base en ese criterio y, frente al conflicto económico por el cobro del servicio del bibliobanco y los derechos fundamentales del educando -entre ellos la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la existencia del derecho de la institución educativa ni la posibilidad de que pueda hacerlo siempre y cuando cumpla con el procedimiento establecido para su adopción.

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO A LA EDUCACION-Caso en que se les está negando el acceso a un servicio académico prestado por la institución educativa demandada

A las menores se les esté negando el acceso a un servicio académico prestado por la institución educativa demandada, por la falta de un pago adicional que no fue legalmente constituido, situación que se traduce en una falta en la obligación que tiene el Colegio PIO XII de prestar de manera idónea, bajo los parámetros legales y jurisprudenciales anteriormente observados, del servicio a la educación y, de esta forma, de manera subjetiva, del derecho fundamental a la educación de las menores.

Referencia: expediente T-1690498

Acción de tutela instaurada por Julio Cesar Pinzón Castellanos, en representación de María Alejandra Pinzón Salcedo y Estefany Andrea Pinzón Salcedo, contra el Colegio Bilingüe Pío XII.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil siete (2007).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Clara Inés Vargas Hernández y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá y el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Julio Cesar Pinzón Castellanos, en representación de María Alejandra Pinzón Salcedo y Estefany Andrea Pinzón Salcedo, contra el Colegio Bilingüe Pío XII.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Julio Cesar Pinzón Castellanos, quien actúa en representación de sus hijas Maria

Alejandra y Estefany Andrea Pinzón Salcedo, interpuso acción de tutela el 26 de febrero de 2007 contra el Colegio Bilingüe Pío XII, con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales de sus hijas menores a la igualdad, a la educación y al debido proceso.

Hechos

1.- Las menores Maria Alejandra - de 9 años- y Estefany Andrea - de 13 años-, en la actualidad cursan los grados 4º y 7º, respectivamente, en el Colegio Bilingüe Pío XII.

2.- La institución educativa demandada es bilingüe y la mayoría de sus clases son dictadas en ingles. Como consecuencia de ello, los libros exigidos en las asignaturas son en el mencionado idioma.

3.- Afirma el demandante, que en el mes de diciembre de 2004 el Director Administrativo del Colegio informó a los padres de familia que se crearía un Bibliobanco -constituido por libros guía y libros de trabajo-, para que cada estudiante, de esta forma, cuente con los elementos bibliográficos de estudio necesarios. Lo anterior, debido a que no existían suficientes libros en la biblioteca para ese fin, pues eran costosos y no se conseguían en el país.

4.- Con ocasión de lo expuesto, narra el actor que los padres de familia de dicha institución acordaron cancelar, para ese año -2004-, la suma de \$300.000.00 en forma voluntaria para dotar a todos los estudiantes del colegio de la totalidad de los libros requeridos.

5.- Sostiene el señor Pinzón Castellanos, que en la matrícula correspondiente al año 2006 el colegio accionado incluyó nuevamente el valor acordado para cancelar el servicio de Bibliobanco, sin embargo no fueron entregados los útiles necesarios para los estudiantes. Además, afirma que se presentaron problemas para el préstamo de los libros a los menores, pues no había material suficiente para que todos los estudiantes los consultaran o fueran prestados para llevarlos.

6.- Por lo anterior, los padres de familia solicitaron a través del Consejo Directivo de la institución accionada la realización de un inventario en cada una de las sedes, del cual se concluyó que pese a que el Colegio había recaudado el dinero para comprar la totalidad de los libros que requerían los alumnos del plantel, sólo adquirieron una cuarta parte¹.

7.- Arguye el accionante que en el año 2006 el colegio accionado recaudó la suma de

\$720.000.000.oo por la cuota correspondiente al pago del Bibliobanco de los años 2005 y 2006, valor suficiente para que cada estudiante tuviera la dotación de libros para su respectivo año lectivo, “máxime si la editorial hacía una rebaja, como en efecto lo hizo, aproximada del 40% sobre el valor de los libros por ser una compra al por mayor”2.

8.- No obstante, para la matrícula del año 2007, el colegio solicitó nuevamente el pago de la suma de \$321.000.oo. La institución demandada, mediante comunicación del 7 de diciembre de 2006, dio a conocer las opciones para la matrícula de los estudiantes, así: (i) las dos primeras incluían el valor total de la matrícula con Bibliobanco, carné estudiantil y agenda de sistematización de notas y (ii) la tercera incluía carné estudiantil y agenda de sistematización de notas sin Bibliobanco.

9.- El actor argumenta que había cancelado el valor fijado por la institución educativa en los dos años anteriores, razón por la cual decidió escoger la tercera opción, es decir, la que no incluía la cuota del Bibliobanco. Por ello, sus hijas menores no pudieron acceder al servicio de préstamo de libros, a pesar de los constantes requerimientos realizados.

10.- Por ello, manifiesta el actor, sus hijas están atrasadas en las clases y no han podido presentar las tareas dejadas por los docentes de las respectivas asignaturas. Como consecuencia de lo anterior, sostiene el señor Pinzón Castellanos que sus hijas menores no han obtenido calificaciones satisfactorias.

11.- En razón de lo anterior, el Consejo de Padres del colegio accionado nombró una comisión para investigar el funcionamiento del Bibliobanco en otros colegios bilingües, de donde se dedujo que en otras instituciones se efectuaba la inversión un solo año y luego se prestaban los libros por un valor anual determinado, dinero que se reinvertía en libros de dotación para la biblioteca.

12.- Por otro lado, la Secretaria de Educación Distrital, por intermedio del Supervisor de Educación, practicó una visita para verificar las denuncias presentadas en contra del Colegio Bilingüe PIO XII. En dicha investigación se concluyó:

“1) Como el colegio Bilingüe Pío XII, no cumplió con el procedimiento estipulado para el Bibliobanco, que hemos mencionado en el acta de visita, presuntamente se encuentra violando el artículo 9 del Decreto 2253/95 por no haber publicado los costos del servicio de

Bibliobanco en el Manual de Convivencia, presuntamente esta violando el Decreto 1860/94 artículo 7 (...)

“La utilización del Bibliobanco deberá estar reglamentada en el manual de convivencia, esto no sucedió en el Colegio Bilingüe Pío XII, que la reglamentó mediante la circular No 4(anexa) el señor Ascencio Álvarez que firma como Director, manifiesta que esta circular es un compromiso para el préstamo externo de libros, pero si consultamos el artículo 42 del Decreto 1860/94 dice en el inciso segundo y cuarto: (...)

“De lo anteriormente escrito se infiere, que debe estar contemplado en el manual de convivencia los daños diferentes al deterioro natural de los bibliobancos al establecer las reglas de uso, decreto1860/94, artículo 17 numeral 12, para la adopción y para modificar el manual de convivencia se debe seguir el procedimiento establecido en el mismo Decreto artículo 15.

Luego existe una presunta violación al decreto 1860/94 artículo 15 y 17 numeral 12. (...)”

Solicitud de tutela

13.- En virtud de los hechos narrados, el ciudadano Julio Cesar Pinzón Castellanos solicita que se amparen los derechos fundamentales de sus hijas menores a la igualdad, a la educación y al debido proceso y, en consecuencia, se ordene a la autoridad competente el préstamo de los libros que exige el colegio y así desarrollar las distintas actividades académicas dejadas por los respectivos profesores.

De igual forma, solicita que en el evento de prosperar la presente acción de tutela, se conmine al representante legal del citado colegio, para que se abstenga de tomar represalias contra las menores como consecuencia de la interposición de la presente acción.

14.- Mediante escrito presentado el 8 de marzo de 2007, el representante del colegio Bilingüe Pío XII señaló que la institución ha dado cabal cumplimiento al Decreto 1860 de 1994 en aspectos de organización y de prestación del servicio en mención.

Expuso, así mismo, que los establecimientos educativos de carácter privado pueden cobrar derechos adicionales por el uso del Bibliobanco escolar. En efecto, alega que el Decreto Reglamentario de la Ley de Educación no exige que el pago se haga una sola vez, por lo que

el colegio podía cobrar año por año el servicio, así como quedó reglamentado en la normatividad interna del plantel.

Igualmente, manifestó que si el colegio no ha permitido el acceso del Bibliobanco a las alumnas es debido a que el padre eligió la opción número tres (3) para efectos de matrícula, la cual no incluye el derecho al uso del mismo, no obstante, advierte, sí incluye el derecho al uso de la biblioteca general del colegio, la cual cuenta con textos de consulta general.

Por último, afirmó que el sistema de Bibliobanco es netamente voluntario, por lo que el padre de familia podía comprar los textos en otra parte, pero no podía pretender que el colegio lo eximiera del pago de dichos derechos académicos adicionales, so pretexto de que ya hubiera cancelado el valor correspondiente a los mismos derechos durante los años lectivos 2005 - 2006.

Con base en la argumentación expuesta, solicita al juez constitucional denegar la solicitud de amparo constitucional.

SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

Fallo de primera instancia

15.- El conocimiento de la tutela correspondió, en primera instancia, al Juzgado Treinta y Tres (33) Penal Municipal, el cual, por sentencia del 12 de marzo de 2007 decidió denegar el amparo solicitado. En efecto, el Juez consideró que en este caso la entidad demandada no ha vulnerado los derechos fundamentales de los menores, pues el accionante eligió matricular a las menores en una institución educativa de ciertas características académicas y, por consiguiente, de carácter privado; es decir, decidió optar por un tipo de educación distinto al ofrecido por las instituciones públicas, lo que lleva implícita la obligación de someterse a las normas especiales que rigen a estos establecimientos educativos.

Así mismo, precisó que la Ley General de Educación prevé que los colegios privados que adoptan el sistema del Bibliobanco pueden cobrar derechos académicos adicionales por el uso de los textos que lo integran, por lo que no encuentra irregularidad alguna en la que incurra el accionado con su actuar. Resaltó además, que el colegio demandado no vulneró el derecho a la educación de las menores al no prestarles un servicio por el cual no pagaron,

por cuanto es deber de los padres procurarles mejores servicios educativos a sus hijos y no del colegio en el cual se encuentran matriculados.

En este mismo sentido, consideró el a quo que de aceptarse lo contrario, esto es, exigir al colegio accionado prestar el servicio de forma gratuita a las alumnas, se estaría amenazando el derecho a la igualdad de otros estudiantes, ya que otros padres de familia sí pagaron para que sus hijos tuvieran acceso al servicio.

Finalmente, indicó el juez de instancia que hasta tanto las menores permanezcan en un colegio de carácter privado, se entiende, igualmente, que los padres tienen capacidad de pago, por lo que deben someterse a lo exigido por la institución, sin evadir cargas que son exclusivamente suyas como los costos educativos que implica la permanencia en el plantel.

Impugnación

16.- El demandante impugnó el fallo descrito anteriormente, al considerar que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que el hecho de que sus hijas estudien en un colegio privado no quiere decir que el colegio pueda abusar de su posición. Manifestó que el juez erró al considerar que sólo se pueden hacer valer los derechos de las personas que estudian en planteles oficiales, pues de esta forma se generaría un acto discriminatorio con sus hijas por estudiar en un colegio de carácter privado.

Agregó que, si bien optó por no pagar el servicio de Bibliobanco, esto no es óbice para que la institución accionada no tenga una biblioteca al servicio de los estudiantes que esté dotada debidamente con los libros que exige el pensum académico y, menos aún, que el colegio se ampare en la falta de pago del servicio para no prestar los libros de la biblioteca a aquellos estudiantes que lo requieran, pues esa negativa se constituye en una violación al derecho a la educación.

Finalmente, adujo que el juez no tuvo en cuenta que el colegio no cumplió con los requisitos legales para cobrar la suma de dinero exigida para el pago del servicio de Bibliobanco, pues sólo fue aprobado por el Consejo Directivo del Colegio, sin tener en cuenta al Consejo Estudiantil.

Fallo de segunda instancia

17.- El Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito, mediante sentencia del 30 de abril de 2007 decidió confirmar la decisión del a quo. Para ello, consideró respecto de la legalidad del cobro del Bibliobanco que la Secretaría de Educación, mediante resolución No. 258 de enero 26 de 20063, informó que el sistema de Bibliobanco adoptado por el colegio sí cumplía con los requisitos establecidos en el plan de estudios al facilitar el proceso de formación de los alumnos, introduciendo los textos necesarios que debían ser acreditados en inglés para desarrollar su programa bilingüístico, pese a lo cual exhortó al colegio para que incluyera dentro del manual de convivencia el sistema de Bibliobanco.

Por otra parte, el ad-quem aseguró que el servicio de Bibliobanco fue adoptado de forma voluntaria con un cobro legal para su prestación, por lo que si las menores no pueden acceder al servicio es por la falta de pago del mismo. Entonces, si el actor no procede al pago del valor del Bibliobanco, debe hacer la compra de los textos de manera particular.

Por último, destacó que el accionante no realizó la solicitud directa para el préstamo de los libros de la biblioteca general del colegio.

Revisión por la Corte Constitucional.

18.- Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del siete (7) de septiembre de dos mil siete (2007), la Sala de Selección correspondiente dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico.

2.- Con fundamento en lo expuesto, la Sala de Revisión debe determinar si existe vulneración a los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad y al debido proceso de dos menores cuando la institución educativa privada a la que asisten niega la prestación del

servicio educativo de Bibliobanco, argumentando la falta de pago para tener acceso a dicho servicio.

A fin de resolver el planteamiento expuesto, esta Sala de Revisión considera pertinente (i) reiterar la línea argumentativa respecto de la procedencia de la acción de tutela contra particulares, (ii) repasar la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho fundamental a la educación y, (iii) en tercer lugar, efectuará un breve repaso de las normas legales aplicables al tema de creación de bibliobancos y bibliotecas escolares. En última instancia, analizará si en el caso concreto se configuró una violación de los derechos fundamentales de las menores Maria Alejandra y Estefany Andrea Pinzón Salcedo.

Procedencia de la acción de tutela contra particulares que prestan el servicio público de educación. Reiteración de jurisprudencia.

En desarrollo de dicha disposición el decreto 2591 de 1991 en su artículo 42 establece la procedencia de la acción de tutela contra particulares i) cuando estos presten servicios públicos (numerales 1, 2 y 3), ii) cuando exista subordinación o indefensión frente al particular accionado (numerales 4 y 9), iii) cuando el particular esté vulnerando el hábeas data (numerales 6 y 7), iv) cuando el particular esté vulnerando el artículo 17 de la Constitución (num. 5) y, v) cuando el particular ejerza función pública (num. 8).

4.- Por otra parte, se ha sostenido que el estudio de la procedibilidad de la acción de tutela, debe realizarse: i) en función de los derechos fundamentales vulnerados, ii) frente a la oportunidad y a las características de la conducta desplegada por el particular que tenga la virtud de ponerlos en riesgo, y iii) atendiendo a la situación fáctica en que se encuentren víctima y agresor, o al tipo de vínculo que exista entre ellos⁴.

5.- Los supuestos consagrados en los tres primeros numerales del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 hacen referencia a la prestación de un servicio público por parte del particular. Dichos numerales fueron objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-134 de 1994, fallo que en su parte resolutive señaló que la acción de tutela procede siempre contra el particular que esté prestando cualquier servicio público, y por violación de cualquier derecho constitucional fundamental⁵. Sin embargo, se ha precisado que la sola prestación del servicio público por una empresa privada no la convierte, ipso jure, en sujeto pasivo de la garantía constitucional, pues es necesario que la vulneración del derecho fundamental se

produzca con ocasión de la prestación de dicho servicio⁶.

6.- Como se anotó anteriormente, la acción de tutela contra particulares también es procedente en aquellos eventos en los que el peticionario demuestre que se encuentra en estado de subordinación o indefensión frente a la parte accionada, de quien reclama la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

La subordinación se predica, cuando existe una relación jurídica de dependencia que tiene su origen en la obligatoriedad emanada de un orden jurídico o social determinado, como es el caso, de los trabajadores frente a sus empleadores, o la de los estudiantes respecto de sus maestros o directivos del plantel educativo al que pertenecen⁷, entre otros.

En cuanto a la situación de indefensión, ésta tiene lugar cuando la persona afectada en su derecho carece de defensa, es decir, cuando no puede darse una respuesta efectiva ante la violación o la amenaza de que se trate. Entonces, la indefensión hace referencia a una relación que también implica una dependencia de una persona respecto de otra, ésta tiene su origen en situaciones de naturaleza fáctica⁸.

Al respecto, la Corte ha sostenido que “el estado de indefensión se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular se encuentra inerme o desamparada, es decir sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza de su derecho fundamental. El juez de tutela debe apreciar los hechos y circunstancias del caso a fin de establecer si se presenta la indefensión a que se refieren los numerales 4 y 9 del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, para que proceda la acción de tutela contra particulares”⁹.

7.- Así, de lo anteriormente expuesto se entiende que la acción de tutela procede contra particulares cuando estos ejercen funciones públicas y/o prestan servicios de esta naturaleza. Como se verá a continuación, la educación, además de ser un derecho fundamental, es también un servicio público que el Estado está obligado a prestar ya sea directamente por medio de las distintas instituciones educativas oficiales o, como en el caso concreto, por medio de las entidades de carácter privado a las cuales el Estado les ha conferido dicha facultad bajo su vigilancia.

Por lo anterior, se entiende que la acción de tutela procede contra particulares por la

prestación del servicio público a la educación y por el estado de subordinación.

El derecho fundamental de los niños a la educación. Reiteración de la jurisprudencia.

8.- Esta Corte, en diversos pronunciamientos, ha establecido que el carácter fundamental de un derecho no está dado exclusivamente por su consagración en la Constitución Política dentro del título de los derechos fundamentales. Por ello, a pesar de que el derecho a la educación no se encuentra consagrado como tal, la Corte le ha otorgado ese carácter y, por consiguiente, lo ha calificado como fundamental, por ejemplo, cuando quien exige la prestación del servicio es un menor de edad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Carta Fundamental.

En reiterada jurisprudencia de esta Corte se ha dicho que la educación es un derecho y un servicio de esencial importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado que este derecho, en particular, es (i) una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades¹⁰; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales¹¹; (iii) es un elemento dignificador de las personas¹²; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico¹³; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social¹⁴, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características¹⁵.

9.- En este orden de ideas, la Constitución Política reconoció, en su artículo 67, al derecho a la educación como fundamental y, además, como un servicio público, cuya finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura; así mismo, para formar a todos en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, entre otros.

En el caso particular de los niños con mayor razón, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 44 Superior.

Así mismo, el artículo 365 de la Constitución Política estableció que “[l]os servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado...”, siendo así, deber de éste, el asegurar su

prestación eficiente a los habitantes dentro del territorio nacional. Adicionalmente, el artículo subsiguiente constitucional instituye que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Así las cosas, se entiende que el Estado, en relación con el derecho fundamental a la educación, debe propender por su prestación en adecuada forma, no sólo por tratarse de un derecho fundamental que está obligado a garantizar, sino también, porque su obligación se encamina a crear y desarrollar mecanismos que garanticen este derecho, además de fomentar y permitir el acceso a los mismos. Es pertinente advertir aquí que esta obligación en cabeza del Estado debe ser satisfecha, ya sea bajo la efectivización directa del servicio -tratándose de educación oficial y/o pública- o, por intermedio de instituciones educativas de carácter privado, las cuales estarán autorizadas y vigiladas por el Estado mismo.

10.- Como derecho y como servicio público, la jurisprudencia constitucional y la doctrina nacional e internacional¹⁶ han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional, a saber: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas¹⁷ e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras¹⁸; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos¹⁹ y que se garantice continuidad en la prestación del servicio²⁰, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse²¹.

11.- De esta forma, se entiende que cualquier intento de restringir alguno de los anteriores criterios que involucre las características del derecho a la Educación sin obedecer a una justa causa, debidamente expuesta y probada, deriva en arbitrario y, por ende, proceden en su

contra la acción de tutela y los demás instrumentos jurídicos y administrativos para exigir al Estado o al particular respectivo, el cese inmediato de la vulneración²².

En el caso de los menores que cursen alguno de los grados de la educación básica -preescolar a 9no grado-, es pertinente advertir, igualmente, que el derecho a la educación se convierte en un deber recíproco. Por una parte, del Estado, de garantizar y poner en marcha las políticas públicas pertinentes para su fomento y efectividad y, por otra, de las personas, quienes están en la obligación de asistir a las instituciones educativas para cursar dicho ciclo. Lo anterior según lo establece el inciso 3ro del artículo 67 Constitucional²³.

En virtud de ese deber recíproco y de la finalidad del Estado respecto del derecho fundamental a la educación, al igual que como servicio público, entiende esta Corte que el mismo, en relación con los menores que se encuentran en el ciclo básico de educación, no puede ser limitado por requisitos adicionales al de la aspiración de un menor por vincularse al sistema de educación básica. En este sentido, se entiende que, ni la onerosidad del servicio, ni requisitos sustentados en reglamentos, resoluciones o leyes, pueden imposibilitar a los menores su inclusión, asistencia y permanencia en las instituciones académicas oficiales que les prestan el servicio público de educación, hasta ese nivel mínimo de nueve (9) años de educación básica.

12.- En el caso especial de las instituciones académicas privadas que prestan el servicio de educación con el aval y la vigilancia de los respectivos entes estatales, la situación, aunque distinta respecto de su onerosidad, no debe ser distinta respecto de otros elementos intrínsecos del derecho a la educación de los menores. En efecto, si bien el servicio público prestado por este tipo de instituciones persiguen, además, un beneficio económico como contraprestación -por lo que es evidente que se exija un pago por los servicios educativos privados-, los elementos esenciales propios de este servicio público, previamente descritos, deben mantenerse también allí con el fin de optimizarlo.

Análisis legal sobre el tema de creación de bibliobancos y bibliotecas escolares.

13.- Respecto de la creación de bibliobancos y bibliotecas escolares -tema de relevancia para el caso bajo estudio-, el Decreto 1860 de 1994, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales"²⁴, establece en su artículo 42 lo siguiente:

“ARTICULO 42º. BIBLIOPANCO DE TEXTOS Y BIBLIOTECA ESCOLAR.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 138 y 141 de la ley 115 de 1994, los textos escolares deben ser seleccionados y adquiridos por el establecimiento educativo, de acuerdo con el proyecto educativo institucional, para ofrecer al alumno soporte pedagógico e información relevante sobre una asignatura o proyecto pedagógico. Debe cumplir la función de complemento del trabajo pedagógico y guiar o encauzar al estudiante en la práctica de la experimentación y de la observación, apartándolo de la simple repetición memorística.

En uso de textos escolares prescritos por el plan de estudios, se hará mediante el sistema de Bibliobanco, según el cual el establecimiento educativo estatal pone a disposición del alumno, en el aula de clase o en el lugar adecuado, un número de textos suficientes, especialmente seleccionados y periódicamente renovados que deben ser devueltos por el estudiante, una vez utilizados, según lo reglamente el manual de convivencia.

Los establecimientos educativos no estatales que adopten este sistema, están autorizados para cobrar derechos académicos adicionales por el uso de textos escolares. Los establecimientos estatales están autorizados para cobrar a los responsables los daños causados al libro, distintos al deterioro natural, según lo determine el reglamento o manual de convivencia.

El sistema de bibliobanco se pondrá en funcionamiento de manera gradual y ajustado al programa que para el efecto debe elaborar el establecimiento educativo. En el caso de las instituciones estatales, dicho plan se ajustará a las orientaciones de la respectiva entidad territorial.

PARAGRAFO: Con el propósito de favorecer el hábito de lectura y una apropiación efectiva de la cultura, el plan de estudios deberá recomendar lecturas complementarias a las que ofrezca el bibliobanco”. (Negrillas y subrayas fuera del texto).

14.- Por otra parte, en relación con el cobro al que se refiere la norma anteriormente citada, el Decreto 2253 de 1995, “Por el cual se adopta el reglamento general para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos, originados en la prestación del servicio público educativo, por parte de los establecimientos privados de educación formal y se dictan otras disposiciones” establece en su artículo 4 numeral 4 lo que se expondrá a continuación:

“Artículo 4o. Para efectos de la aplicación del presente reglamento, se definen los siguientes conceptos:

(...)

4. Otros Cobros Periódicos: Son las sumas que se pagan por servicios del establecimiento educativo privado, distintos de los anteriores conceptos y fijados de manera expresa en el reglamento o manual de convivencia, de conformidad con lo definido en el artículo 17 del Decreto 1860 de 1994, siempre y cuando dicho reglamento se haya adoptado debidamente, según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del mismo Decreto y se deriven de manera directa de los servicios educativos ofrecidos.” (subrayas y negrillas fuera del texto)

15.- Por último, en relación con este ítem, es pertinente observar lo establecido en lo que tiene que ver con la adopción del reglamento o manual de convivencia, en el cual deben estar plasmados los cobros periódicos predefinidos en el numeral 4 del artículo 4 del decreto 2253 de 1995, -según se observó-. En este sentido, el artículo 15 del Decreto 1860 de 1994 instituye:

“Cada establecimiento educativo goza de autonomía para formular, adoptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional sin más limitaciones que las definidas por la ley y este reglamento.

Su adopción debe hacerse mediante un proceso de participación de los diferentes estamentos integrantes de la comunidad educativa que comprende:

1. La Adopción. Concluido el proceso de deliberación, la propuesta será sometida a la consideración del Consejo Directivo que en consulta con el Consejo Académico procederá a revisarla y a integrar sus diferentes componentes en un todo coherente. Cuando en esta etapa surja la necesidad de introducir modificaciones o adiciones sustanciales, éstas deberán formularse por separado. Acto seguido el Consejo Directivo procederá a adoptarlo y divulgarlo entre la comunidad educativa.

1. Las Modificaciones. Las modificaciones al proyecto educativo institucional podrán ser solicitadas al rector por cualquiera de los estamentos de la comunidad educativa. Este procederá a someterlas a discusión de los demás estamentos, concluida esta etapa, el Consejo Directivo procederá a decidir sobre las propuestas, previa consulta con el Consejo Académico.

1. Si se trata de materias relacionadas con los numerales 1, 3, 5, 7 y 8 del presente Decreto, las propuestas de modificación que no hayan sido aceptadas por el Consejo Directivo, deberán ser sometidas a una segunda votación, dentro de un plazo que permita la consulta a los estamentos representados en el Consejo y, en caso de ser respaldadas por la mayoría que fije su reglamento, se procederá a adoptarlas.

1. La Agenda del proceso. El Consejo Directivo al convocar a la comunidad señalará las fechas límites para cada evento del proceso, dejando suficiente tiempo para la comunicación, la deliberación y la reflexión.

1. El Plan Operativo. El rector presentará al Consejo Directivo, dentro de los tres meses siguientes a la adopción del proyecto educativo institucional, el plan operativo correspondiente que contenga entre otros. Las metas, estrategias, recursos y cronograma de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto. Periódicamente y por lo menos cada año, el plan operativo será revisado y constituirá un punto de referencia para la evaluación institucional. Deberá incluir los mecanismos necesarios para realizar ajustes al plan de estudios.

PARAGRAFO: Las secretarías de educación de las entidades territoriales deberán prestar asesoría a los establecimientos educativos de su jurisdicción que así lo soliciten, en el proceso de elaboración y adopción del proyecto educativo institucional". (Negritas fuera del texto)

16.- De todo lo anteriormente expuesto se entiende que las instituciones educativas particulares están facultadas, en desarrollo de lo consagrado en el artículo 42 del Decreto 1860 de 1994 -reglamentario de Ley 115 de 1994-, para crear bibliobancos con el fin de suplir a sus estudiantes de los implementos lúdicos necesarios para el buen progreso educativo. Así mismo, se desprende de la normatividad antedicha que este tipo de instituciones pueden exigir un cobro periódico para la consolidación de este tipo de programas, siempre que se cumpla con una serie de lineamientos estructurales para la instauración legítima, procedimentalmente, de este tipo de exacciones económicas.

Análisis del caso concreto.

17.- El señor Julio Cesar Pinzón Castellanos, en representación de sus hijas menores, interpuso acción de tutela en contra del Colegio Bilingüe Pío XII por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad y al debido proceso de aquellas, ante la negativa de la institución de facilitarles el acceso a los implementos académicos necesarios para el cabal cumplimiento de sus obligaciones como estudiantes de los grados cuarto y séptimo. La negativa se presentó, según lo expuso la accionada en su escrito de contestación de la demanda, en razón a que los padres de las menores no accedieron a hacer el pago del servicio de Bibliobanco, el cual se creó en el año 2004 con el fin de proporcionar a los estudiantes del plantel los elementos pedagógicos necesarios para su efectiva formación académica. Así, entendió la institución educativa demandada que los padres de las menores, por haber elegido y cancelado -de manera autónoma- una opción de matrícula que no contenía el costo por la prestación de este servicio, son los obligados, de manera particular, a adquirir y dotar de los elementos básicos de estudio a sus hijas.

18.- Tal y como se advirtió en las consideraciones generales de esta decisión, el derecho fundamental a la educación es, además, un servicio que debe ser prestado por el Estado -o en representación suya por las entidades académicas particulares autorizadas por él- que debe propender por su garantía en adecuada forma, no sólo por tratarse, como se dijo, de un derecho fundamental, sino también, porque la mencionada obligación se encamina a crear y desarrollar mecanismos que garanticen este derecho, además de fomentar y permitir el acceso al mismo.

19.- Ahora bien, como lo afirma el colegio accionado²⁵, la intención de éste al promover el

sistema de bibliobancos es suplir de los textos necesarios a cada estudiante de la institución, esto, en concordancia con lo anteriormente prescrito. Sin embargo, es importante observar que este tipo de programas, que en ocasiones se tornan fundamentales para la efectivización del derecho a la educación, exigen, sobre todo en las instituciones académicas privadas, una serie de estipendios periódicos los cuales son autorizados por las normas aplicables, siempre y cuando se establezcan bajo el rigor de unos parámetros procedimentales para establecerlos.

En el caso concreto del programa de Bibliobanco en el Colegio Pío XII se tiene que el cobro para la cobertura del servicio se hizo de la siguiente forma y en el orden cronológico que a continuación se presenta:

* Los días 11 de agosto de 2004 y 6 de junio del mismo año , según consta en las respectivas actas del Consejo Directivo²⁶, se explicó en que consistía el sistema de bibliobancos y se decidió adoptarlo de manera voluntaria para el 2005 con un costo asignado de \$300.000 anuales por alumno.

* Los días 26 y 30 de agosto del 2005²⁷, el Consejo Directivo del colegio accionado estudio la posibilidad de generalizar el Bibliobanco para todos los estudiantes de manera obligatoria a partir del año 2006.

* El día 7 de diciembre de 2006, en el documento contentivo de las instrucciones para matriculas de alumnos antiguos para el año 2007²⁸, se presentaron tres opciones de pago para los padres de la institución. Dos de esas opciones incluían el servicio de Bibliobanco y la otra, no.

20.- Así las cosas, de las pruebas aportadas al proceso se vislumbra que los requerimientos procedimentales requeridos para instituir cobros periódicos por parte de las instituciones académicas particulares, según el numeral 4 del artículo 4 del decreto 2253 de 1995 previamente observado, no se satisfizo.

En efecto, las normas precitadas establecen que las instituciones educativas pueden establecer un sistema de bibliobanco, servicio por el que pueden cobrar una suma periódica que debe fijarse de manera expresa en el reglamento o manual de convivencia. Así las cosas, para establecer dicho cobro debe adelantarse el procedimiento establecido para la adopción o para la modificación del reglamento o manual de convivencia, así:

(i) una etapa de formulación y deliberación: etapa donde participen en forma equitativa miembros de los diversos estamentos de la comunidad educativa, para que deliberen sobre las iniciativas que les sean presentadas; (ii) una etapa de adopción: en donde la propuesta es sometida a la consideración del Consejo Directivo que en consulta con el Consejo Académico procederá a revisarla y a integrar sus diferentes componentes en un todo coherente; (iii) una etapa de modificaciones: en donde las modificaciones al proyecto educativo institucional pueden ser solicitadas al rector por cualquiera de los estamentos de la comunidad educativa y en donde este procederá a someterlas a discusión de los demás estamentos, con el fin de que el Consejo Directivo proceda a decidir sobre las propuestas, previa consulta con el Consejo Académico; (iv) una etapa de agenda del proceso: etapa en la cual el Consejo Directivo al convocar a la comunidad señala las fechas límites para cada evento del proceso, dejando suficiente tiempo para la comunicación, la deliberación y la reflexión y (v) una etapa de plan operativo: en la cual el rector de la institución académica presentará al Consejo Directivo, dentro de los tres meses siguientes a la adopción del proyecto educativo institucional, el plan operativo correspondiente que contenga entre otros: las metas, estrategias, recursos y cronograma de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto. Asimismo, periódicamente y por lo menos cada año, el plan operativo debe ser revisado y constituirá un punto de referencia para la evaluación institucional. Deberá incluir, igualmente, los mecanismos necesarios para realizar ajustes al plan de estudios.

En relación con las demás etapas no hay certeza de su realización. En efecto, tanto en el acervo probatorio allegado al expediente de tutela, así como en las pruebas que en su momento se le presentaran a la Secretaría de Educación de Bogotá -entidad que previamente estudiara mediante la Resolución 258 de 200629 la conformación del programa de Bibliobanco para el Colegio Bilingüe PIO XII- no aparece prueba alguna que demuestre el cumplimiento de los requerimientos procedimentales exigidos por el decreto 2253 de 1995 para la conformación de este tipo de programas educativos y de sus costos cuando se trata de colegios privados³⁰.

De lo anterior, entiende esta Sala que si bien legalmente las instituciones educativas de carácter privado están autorizadas para, en procura de mejorar el servicio a la educación, cobrar expensas adicionales para el desarrollo de programas educacionales, en el caso concreto el colegio PIO XII no satisfizo los requerimientos normativos para dar validez procedimental a este tipo de cobros.

22.- Además de lo expuesto, la Sala resalta que la decisión de cobrar un valor adicional en la matrícula, el cual da derecho al acceso del servicio del bibliobanco, no puede ser adoptada unilateralmente por la institución educativa independientemente de su naturaleza -pública o privada-, pues la autonomía que le asiste a las instituciones educativas no es absoluta, sino que está limitada por los fines y propósitos constitucionales de la educación³¹.

Ahora, las instituciones educativas deben partir de su finalidad, que es de naturaleza compleja en la medida que implica la cohabitación de derechos, los cuales en cuanto sean derechos fundamentales, no pueden ser afectados en su contenido esencial, por ello no pueden adoptar medidas que lo restrinjan o impidan su ejercicio de manera injustificada, arbitraria y desproporcionada.

Con base en ese criterio y, frente al conflicto económico por el cobro del servicio del bibliobanco y los derechos fundamentales del educando -entre ellos la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la existencia del derecho de la institución educativa ni la posibilidad de que pueda hacerlo siempre y cuando cumpla con el procedimiento establecido para su adopción.

23.- De esta manera, que a las menores Maria Alejandra y Estefany Andrea Pinzón Salcedo se les esté negando el acceso a un servicio académico prestado por la institución educativa demandada, por la falta de un pago adicional que no fue legalmente constituido, situación que se traduce en una falta en la obligación que tiene el Colegio PIO XII de prestar de manera idónea, bajo los parámetros legales y jurisprudenciales anteriormente observados, del servicio a la educación y, de esta forma, de manera subjetiva, del derecho fundamental a la educación de las menores Pinzón Salcedo.

Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión revocará las decisiones de los jueces de instancia, que denegaran la presente acción de amparo y, en su lugar, la concederá ordenando al Colegio Bilingüe PIO XII que realice el procedimiento ordenado por las normas

correspondientes para establecer el valor a cobrar a los responsables de los daños causados a los libros, exceptuando el deterioro natural de los mismos, convocando a los distintos estamentos educativos.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión de 30 de abril de 2007, emitida por el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá, la cual, en segunda instancia confirmó la decisión de 12 de marzo de 2007 del Juzgado 33 Penal municipal de Bogotá, que denegó la acción de amparo iniciada por Julio Cesar Pinzón Castellanos, en representación de sus hijas menores Maria Alejandra Pinzón Salcedo y Estefany Andrea Pinzón Salcedo, contra el Colegio Bilingüe PIO XII.

En su lugar, CONCEDER a las menores Maria Alejandra Pinzón Salcedo y Estefany Andrea Pinzón Salcedo el amparo del derecho fundamental a la educación.

SEGUNDO.- ORDENAR al Colegio Bilingüe PIO XII que realice el procedimiento ordenado en las normas respectivas para adoptar el cobro del servicio del bibliobanco, convocando a los distintos estamentos de la comunidad educativa.

TERCERO.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Al respecto ver cuaderno 2 folios 12 y ss.

2 Ver en este sentido: Cotizacion No. 921373, hecha por la distribuidora de libro Books & Books. Cuaderno 2 folios 24-29

3 Cuaderno 2 folios 63 y ss.

4 Al respecto, consultar la sentencia T-853 de 2006. En esta oportunidad, la Corte señaló que el demandante se encontraba efectivamente en estado de subordinación e indefensión frente a la empresa demandada, toda vez que el demandante padecía una limitación física a causa de un accidente de trabajo que sufrió y le generó pérdida de su capacidad laboral. Esta circunstancia, consideró la Sala de Revisión, se ve agravada por su especial condición de padre cabeza de familia, y que evidencia así la particular situación del tutelante, quien demanda una protección y estabilidad laboral reforzada, en virtud del principio constitucional de solidaridad.

5 Consultar sentencia T-759 de 2006.

6 Otra posibilidad de procedencia excepcional de la acción de tutela contra particulares se ocasiona por la violación del derecho fundamental de petición y cuando éstos ejerzan funciones publicas, pues en tal caso ostentan la calidad de autoridad pública.

7 Ver sentencia T-1062 de 2001.

8 Sentencia T-290 de 1993.

9 Sentencia T-288 de 1995.

10 Sentencia T-002 de 1992.

11 Sentencia T-534 de 1997. En este sentido, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 11, manifestó que la educación es el “(...) epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos”.

12 Sentencia T-672 de 1998.

13 Sentencia C-170 de 2004.

14 Sentencia C-170 de 2004.

15 Al respecto, ver también sentencias T-550 de 2007, T-787 de 2006 y T-1030 de 2006, entre otras.

16 Ver al respecto: TOMASEVSKI, Katarina (Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001. Citado por Defensoría del Pueblo. El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá, 2003. Citado a su vez en la sentencia T-1030 de 2006 de esta Corporación.

17 Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia.

18 En este sentido, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso.

20 El inciso 5 del artículo 67 superior expresamente señala que el Estado debe garantizar a los menores su permanencia en el sistema educativo.

21 Al respecto, el inciso 5 del artículo 67 de la Carta dispone que el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por su parte, el inciso 3° del artículo 68 ibídem establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. Al respecto, ver también sentencia T-989A de 2005. MP: Jaime Araújo Rentería.

22 Sentencias T-989A de 2005, T-675 de 2002 y T-1740 de 2000 entre otras.

23 El inciso 3ro de artículo 67 de la Constitución prescribe: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.” (negrilla fuera del texto).

24 La naturaleza y campo de aplicación del precitado son establecidos por la misma ley de la siguiente manera: “ARTÍCULO 1: Las normas reglamentarias contenidas en el presente decreto se aplican al servicio público de educación formal que presten los establecimientos educativos del Estado, los privados, los de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro. Su interpretación debe favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el mejor desarrollo del proceso de formación de los educandos...”.

25 Cuaderno 2 folios 34 y ss.

26 Cuaderno 2 folios 42 y ss.

27 Cuaderno 2 folios 46 y ss

28 Cuaderno 2 folio 48.

29 Cuaderno 2 folios 63 y ss.

30 Es pertinente observar como en la Resolución 258 de 2006 de la Secretaria de Educación de Bogotá se decidió exonerar de los cargos formulados al Colegio Bilingüe PIO XII, aun cuando se reconoció la falta de acervo probatorio que diera certeza respecto del cumplimiento de los requerimientos procedimentales del Decreto 2253 de 1995. En este sentido advirtió, entre otras cosas, la siguiente: “... El establecimiento educativo cumplió con lo ordenado para la adopción del Bibliobanco, el error que cometieron fue que no dejaron actas que constarán (sic) las asambleas realizadas...” (subrayas fuera del texto).

31 De tal manera, dicha autonomía se encuentra sujeta al control del Estado por medio de los organismos de control y vigilancia cuya tarea es garantizar que ésta conduzca a la realización efectiva de los objetivos propios de los procesos educativos y pedagógicos que se

dan al interior de las instituciones educativas. Ver sentencias T-243 de 1999 y C-918 de 2002.