

SENTENCIA T-1228/08

(Diciembre 3, Bogotá DC)

DERECHO A LA EDUCACION DEL MENOR-Carácter fundamental

DERECHO A LA EDUCACION-Gratuidad en la educación pública obligatoria

DERECHO A LA EDUCACION-Antecedentes que dieron origen a la gratuidad

DERECHO A LA EDUCACION-Obligatoriedad para todos los menores entre 5 y 18 años de edad y deber de implementar progresivamente su gratuidad

Es claro que en Colombia la educación es obligatoria para todos los menores entre 5 y 18 años de edad, así como el deber de implementar progresivamente su gratuidad, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 Superior y demás gastos establecidos, para la realización del derecho a la educación. Entretanto, para prevenir que se vulnere el derecho a la educación a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por la falta de recursos, al no permitirse el acceso a ésta por no poder costear los servicios complementarios que le son exigidos, el Estado debe, por lo menos, generar una política pública que (i) identifique qué grupo poblacional no está en capacidad de asumir los costo de la educación pública y (ii) exceptuarlos del pago de dichos servicios, mientras el Estado alcanza la gratuidad y universalidad en la educación pública obligatoria.

DERECHO A LA EDUCACION-Competencia de las entidades territoriales de la reglamentación de los mecanismos para identificar la población que carezca de capacidad de pago para asumir los costos de la educación pública obligatoria

Se tiene que es competencia de las entidades territoriales, con la vigilancia y coordinación del Ministerio de Educación, la reglamentación de los mecanismos para identificar la población que carezca de capacidad de pago para asumir los costos de la educación pública obligatoria. Función que, en la mayoría de casos, ha sido trasladada a las instituciones educativas públicas.

REGLAMENTO ESTUDIANTIL-Medidas restrictivas y sanciones deben respetar los derechos

fundamentales

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por cuanto los menores accedieron a la educación

Referencia: expediente T-1.713.643

Accionantes: Marta Rosa Betancur y Luz Elena Taborda Sánchez

Accionado: Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí, Antioquia.

Fallo de tutela objeto de revisión: sentencia del Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil y Agraria, del 11 de mayo de 2007 (2ª instancia), revocatoria de sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Titiribi, del 20 de marzo de 2007 (1ª instancia).

Magistrados de la Sala Quinta de Revisión: Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensión

Las accionantes instauraron acción de tutela, en representación de sus hijos menores de edad, para obtener la protección de su derecho fundamental a la educación, ya que la entidad demanda les ha negado el acceso a este derecho¹ al no haber pagado la matrícula, debido a su precaria situación económica. Por lo anterior, solicitan se le ordene matricularlos gratuitamente.

2. Respuesta de la entidad accionada

La entidad accionada sostiene que el pago de los servicios complementarios por parte de los estudiantes es necesario para la viabilidad de la institución. Señala que la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí tiene 841 alumnos matriculados, de los cuales se subsidian 150 estudiantes; los restantes aportan \$17.275.000, siendo los gastos anuales de la institución \$27.000.000. Advierte que conoce la difícil situación económica de los estudiantes y de la localidad, pero la Institución requiere de la cooperación de sus familias,

así el pago se haga por cuotas.

3. Hechos relevantes y medios de prueba.

3.1. La señora Marta Rosa Betancur, en representación de sus hijos menores de edad Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur, sostiene:

- Que sus hijos cumplen los requisitos para cursar el grado octavo.
- Que no tiene capacidad de pago, toda vez que es madre cabeza de familia, desempleada, desplazada y no posee recursos para brindarles a sus hijos las condiciones básicas de subsistencia.
- Que a los menores les ha sido negada la matricula por parte de la rectora de la entidad demandada alegando que deben pagar con antelación los derechos académicos y los gastos suplementarios.
- Que tanto ella como sus hijos se encuentran en SISBEN 2.

3.2. La señora Luz Elena Taborda Sánchez, en representación de sus hijos menores de edad Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda, sostiene:

- Que sus hijos cumplen los requisitos para cursar primero de primaria.
- Que no tiene capacidad de pago, toda vez que su única fuente de ingreso era la de su esposo, quien se encuentra desempleado, careciendo de recursos para brindarles a sus hijos las condiciones básicas de subsistencia.
- Que a los menores les ha sido negada la matricula por parte de la rectora de la institución demandada alegando que deben pagar con antelación los derechos académicos y los gastos suplementarios.
- Que su núcleo familiar se encuentran en SISBEN 1.

4. Decisiones objeto de revisión.

El juez concedió la acción de tutela: exoneró a los menores representados por sus madres en esta tutela del pago de los servicios complementarios por el año lectivo de 2007.

Señaló que, con fundamento en el artículo 63 Constitucional, la Secretaría de Educación para la Cultura del Departamento de Antioquia profirió la Resolución Departamental 25437 del 23 de noviembre de 2006, cuyo artículo 5° establece que los servicios complementarios pueden ser cobrados a quiénes puedan sufragarlos, creando el problema de determinar quiénes tiene la capacidad para sufragar tales gastos, pues no hay claridad sobre el procedimiento que se emplea para dicha selección.

Manifestó que las tutelas falladas demuestran que son varios los alumnos no incluidos por el Consejo Directivo para ser exonerados del pago de los servicios complementarios, no obstante hallarse en la misma situación de debilidad e inferioridad manifiesta que aquellos que están siendo exonerados. Es así que le corresponde al Personero Municipal y al Director del núcleo Educativo llevar a cabo el estudio socio-económico.

4.2 Impugnación.

Manifestó que de no hacerse el recaudo de los servicios complementarios que deben cancelar los estudiantes “la institución educativa se vuelve inviable en su administración y deseo de excelencia” por lo que es necesario que “se abogue con el fin de que los pagos de los servicios complementarios de los casos urgentes que equivalen al 45% de la población escolar los asuma la administración municipal”. Por último solicitó “le ruego que no hagamos de esto una CADENA DE MISERIA y que invitaremos (SIC) a la comunidad a pagar los SERVICIOS COMPLEMENTARIOS, por cuotas si fuere necesario”.

4.3. Fallo segunda instancia (Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil y Agraria).

El fallador segunda instancia revocó el fallo impugnado al considerar que (i) es insignificante el dinero que la institución accionada solicita a estudiantes como servicios complementarios; (ii) las accionadas no demostraron su incapacidad económica; y (iii) para la exoneración del pago de dichos servicios se tiene que seguir un procedimiento que está debidamente

reglado.

5. Actuaciones en instancia de revisión.

El despacho del Magistrado Sustanciador solicitó a la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí y a las señoras Marta Rosa Betancur y Luz Elena Taborada que informaran sobre la situación escolar de los menores Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur y Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda.

La Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí, Antioquia, a través del Coordinador Provisional y la Auxiliar Administrativa, informó a este despacho, por medio de escrito remitido a la Secretaría General de esta Corporación, que los menores Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur ya cursaron en la institución el grado octavo. En relación con el pago de los servicios complementarios sostuvo que los menores fueron exonerados de estos pagos en el año 2005, en virtud de que su madre, Marta Rosa Betancur, le manifestó a la rectora su precaria situación económica. Para los años 2006 y 2007, la señora Marta se había comprometido a cancelar los servicios complementarios en cuotas módicas, pero hasta la fecha no lo ha hecho. No obstante, el derecho a la educación de sus hijos no se les ha negado.

Sostiene que la Institución no le cobra matrícula a ningún estudiante, pues la mayoría de ellos pertenecen a estratos 1 y 2; sin embargo, sí se fijan unos cobros mínimos por concepto de servicios complementarios, que para el presente año aún no se han hecho efectivos, en espera de la disposición oficial por parte de la gobernación departamental, quien impartirá las instrucciones pertinentes.

En relación con el caso de los niños Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda, la institución accionada indicó que los menores no se inscribieron en la institución en los años académicos de 2007 y 2008.

La señora Marta Rosa Betancur, mediante escrito del 8 de febrero de 2008, informó a este despacho que sus hijos Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur, cursaron el año lectivo de 2007 en la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino pero que la institución le ha retenido las calificaciones correspondientes a ese año. Además, informó que para el año 2008 sus hijos iban a estudiar en otra institución académica.

Una vez analizada la información anterior, el Magistrado Ponente, para mejor proveer, solicitó: (i) a Acción Social, informe si las señoras Marta Rosa Betancur y Luz Elena Taborda se encuentran en los registros de población desplazada; (ii) a la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino, informe si entregó los certificados académicos de los menores Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur, y aporte prueba de la entrega; (iii) a las accionantes Marta Rosa Betancur y Luz Elena Taborda Sánchez, la copia del carné de SISBEN; (iv) a la accionante Luz Elena Tabora, informe si sus hijos, Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda, se encuentran estudiando y en que plantel, o en caso contrario, explique los motivos por los cuales no se encuentran estudiando; (v) a la Secretaria de Educación de Antioquia, informe si los menores Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda se inscribieron en alguna institución educativa en los años 2007 y 2008; e, igualmente, indique: (i) que procedimiento o política pública se adelanta para exonerar a los alumnos de instituciones públicas del pago de los servicios complementarios cuando éstos manifiestan su incapacidad económica para cancelarlos, y que fundamento normativo tiene dicho procedimiento o política, y (ii) el procedimiento de compensación del valor de los servicios complementarios de los alumnos exonerados de éste, si ello opera.

La Institución Educativa de Santo Tomas de Aquino remitió a este despacho certificado en el que consta que hizo entrega a la señora Marta Rosa Betancur, de todos los documentos de su hijos, que consisten en los registros civiles de nacimiento, las hojas de vida y las calificaciones de grados 5º de primaria y 6º, 7º, y 8º de bachillerato.

La Secretaría de Educación de Antioquia manifestó que los menores, Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda, fueron matriculados en el Centro Educativo Rural Luis Zea Uribe del Municipio de Titiribí, Antioquia, en los años 2007 y 2008. Respecto de la exoneración del pago de los servicios complementarios sólo informó que es competencia de los Consejos Directivo de la institución educativa y centros educativos oficiales de los municipios no certificados.

Acción Social, a través de escrito presentado el 6 de marzo de 2008, señaló que una vez revisado el Registro Único de Población Desplazada se constató que las señoras Marta Rosa Betancur y Luz Elena Taborda Sánchez, identificadas con las cédulas de ciudadanía 43.322.499 y 43.708.414 respectivamente, no aparecen en el mismo.

La señora Luz Elena Taborda Sánchez, mediante escrito del 14 de marzo de 2008, manifestó a este despacho que sus dos hijos Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda, se encuentran estudiando en el corregimiento de sitio viejo. De igual forma, anexa los carné del SISBEN en los que consta que tanto ella como sus hijos están clasificados en nivel 2, con un puntaje de 26.71.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 5 de septiembre de 2007 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico.

La Sala de Revisión considera que el problema jurídico que le corresponde resolver en este caso consiste en determinar si la entidad demandada, al exigir el cobro de la matrícula o servicios complementarios para ingresar al establecimiento educativo, vulnera el derecho fundamental a la educación que tienen los menores de edad, representados por sus madres, quienes sostienen que se encuentran en una situación económica precaria y no tienen dinero para asumir dicho costo.

Para abordar el problema planteado hará referencia a: (i) el carácter fundamental del derecho a la educación; (ii) los estándares normativos que hacen referencia al principio de gratuidad en la educación pública obligatoria en Colombia; (iii) la jurisprudencia relacionada con la prevalencia del derecho a la educación; y finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

3. Consideraciones generales.

3.1. El derecho a la educación de los niños como derecho fundamental.

La Constitución Política en los artículos 67 y 44,2 estableció el principio de prevalencia de los

derechos de los niños y de la especial protección de sus derechos fundamentales como, entre otros, del derecho a la educación y a la cultura. Esta Corporación, en reiterados fallos, en especial en Sentencia T-492 de 1992, estableció el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños, considerando que, por su debilidad natural para asumir una vida totalmente independiente, requieren de una protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad. Esta circunstancia legitima la acción de tutela para exigir el respeto y protección de su derecho a la educación.³

De igual forma, la Corte ha señalado que el derecho a la educación es un derecho y 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, y la formación de la población en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, entre otros. Además en su jurisprudencia ha establecido que este derecho comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional⁴: “(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 educativas⁵ e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras⁶; (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 económico⁷; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos⁸ y que se garantice continuidad en la prestación del servicio⁹, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse¹⁰”¹¹.

En cuanto al valor que le imprime al desarrollo individual y social, ha destacado también que la educación (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato del artículo 13 Superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades¹²; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales¹³; (iii) es un elemento dignificador de las personas¹⁴; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico¹⁵; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social¹⁶, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características.

3.2. De la gratuidad en la educación pública obligatoria.

En lo que atañe específicamente a las condiciones de acceso a la educación, el inciso tercero del artículo 67 Superior dispone que la educación 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”. No obstante, de una interpretación armónica del artículo 67 de la Carta, con el artículo 44 ibídem y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano en la materia, esta Corte ha concluido que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años.¹⁷

De igual forma, en relación con el acceso a la educación la Carta Política establece en su artículo 67 la educación gratuita en todos los establecimientos estatales; sin embargo, autoriza a las instituciones educativas a cobrar derechos académicos a quienes tengan la capacidad de asumirlos, contrario sensu, la gratuidad a favor de quienes no puedan costear dichos costos, así:

Artículo 67 de la Constitución Política “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

Esta Corporación en sentencia C-654 de 2007¹⁸, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla, realizó un estudio sobre los antecedentes que dieron origen a la norma Superior citada, en el cual se señaló que el texto aprobado en primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente señalaba que “En las instituciones del Estado, la educación será gratuita. Sin embargo, a los hijos de familia con capacidad económica se les podrá exigir el pago de matrícula y pensión de acuerdo con sus ingresos.”¹⁹ Su última parte quedó finalmente reemplazada por la expresión “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”²⁰, sin que con ello haya cambiado el sentido original del citado precepto constitucional, consistente en que la gratuidad de la enseñanza pública no excluye, sino presupone, la posibilidad de que las instituciones cobren derechos a quienes tengan capacidad económica.

La Corte sostuvo, en la citada sentencia, que esta disposición constitucional debe ser interpretada como manifestación del principio de solidaridad y no como un obstáculo al acceso a la educación pública, en la medida en que la exigencia de derechos académicos a quienes puedan pagarlos hace posible que personas con demostrada capacidad económica

permitan generar recursos adicionales que coadyuven a la financiación de ese servicio público, a fin de que la educación esté al alcance de todos.

Empero, estas cláusulas constitucionales que establecen el principio de gratuidad en la educación pública obligatoria deben ser examinadas, con base en la figura del bloque de constitucionalidad, de acuerdo a las obligaciones internacionales, asumidas por Colombia al hacer parte de varios tratados de derechos humanos sobre la materia. Entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones el 20 de noviembre de 1989²¹, cuyo artículo 28 dispone “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria gratuita para todos;(...)”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²², artículo 13, dispone: “Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;(...)”. También la Declaración Universal de Derechos Humanos establece respecto de la gratuidad en la educación en su artículo 26 que “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Igualmente, entre las observaciones generales al Pacto²³, se ha establecido que:

“El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los

padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los padres y los tutores “de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas”²⁴.

Sobre el mismo tema la Relatora Especial de Naciones Unidas expresó que la gratuidad es el mecanismo que reduce los costos en que deben incurrir los padres para sufragar la educación de sus hijos, así: La enseñanza primaria debe ser gratuita para los niños porque no pueden sufragarla ellos mismos. Esto no significa que la enseñanza sea gratuita porque haya que financiar las escuelas y los salarios del cuerpo docente; significa que la enseñanza primaria debe ser una prioridad en la asignación de recursos²⁵. Posteriormente, en el informe provisional, la Relatora sostiene que el Estado debería eliminar, de forma progresiva, las tasas académicas y otros costos en los que deben incurrir los padres de los menores para garantizar el acceso a la educación: “Aunque el derecho internacional exige que la educación primaria sea gratuita, la educación no puede estar exenta de costos, ni en teoría ni en la práctica. Para los gobiernos, es una de las principales partidas del presupuesto, y la inversión pública en la educación representa entre el 80 y el 90% del total. Los padres financian la educación de los hijos mediante la tributación general, a veces pagando también cargas adicionales, pero en todos los casos financian el costo de la educación en mayor medida que el Gobierno. Lo que se registra como inversión del Gobierno (a menudo calificado de gasto) es complementado por los padres, quienes cargan con el costo de los libros, el transporte y las comidas en las escuelas, los uniformes, los lápices y bolígrafos o el equipo de deporte”. Como señaló la Relatora Especial en su informe preliminar, “la obligación de los gobiernos de garantizar la educación primaria gratuita implica que deben eliminar los obstáculos financieros para permitir que todos los niños, por pobres que sean, cursen la enseñanza primaria completa. (...) Si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión”²⁶.

Visto lo anterior, es claro que en Colombia la educación es obligatoria para todos los menores

entre 5 y 18 años de edad, así como el deber de implementar progresivamente su gratuidad, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 Superior y demás gastos establecidos, para la realización del derecho a la educación.

Entretanto, para prevenir que se vulnere el derecho a la educación a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por la falta de recursos, al no permitirse el acceso a ésta por no poder costear los servicios complementarios que le son exigidos, el Estado debe, por lo menos, generar una política pública que (i) identifique qué grupo poblacional no está en capacidad de asumir los costo de la educación pública y (ii) exceptuarlos del pago de dichos servicios, mientras el Estado alcanza la gratuidad y universalidad en la educación pública obligatoria.

Para desarrollo de lo anterior, la Constitución Política y la Ley 115 de 1994 radicarón la responsabilidad por la prestación del servicio educativo de la población en edad escolar, en cabeza del Ministerio de Educación, a quien corresponde el diseño de las políticas públicas y los lineamientos para la prestación del servicio educativo. El Ministerio de Educación, por su parte, dictó el Decreto Reglamentario 0135 del 17 de enero de 1996, a través del cual asigna competencias a las secretarías de educación departamentales, distritales y algunas municipales²⁷, de conformidad con las políticas de descentralización administrativa, para organizar la prestación del servicio educativo, garantizando las condiciones adecuadas de acceso, permanencia y calidad. Entre esas competencias se encuentra la de reglamentar el cobro de los derechos académicos por los establecimientos educativos o eximir de dicho cobro a la población que así lo requiera. También estableció escalas de cobro, según los siguientes criterios: (i) el nivel socioeconómico de la familia, que tiene en cuenta el monto de ingresos familiares o los niveles de focalización del gasto social, para efectos de definir la gratuidad o el cobro de derechos académicos; (ii) la composición del núcleo familiar, que tiene en cuenta el número de educandos por familia en el momento de definir la gratuidad o el cobro de derechos académicos y adicionalmente, la mayoría de edad de los mismos o cualquiera otra clase de emancipación; (iii) los niveles y grados de la educación formal; y (iv) el carácter de los servicios educativos ofrecidos, en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de la educación media.

Así, se tiene que es competencia de las entidades territoriales, con la vigilancia y

coordinación del Ministerio de Educación, la reglamentación de los mecanismos para identificar la población que carezca de capacidad de pago para asumir los costos de la educación pública obligatoria. Función que, en la mayoría de casos, ha sido trasladada a las instituciones educativas públicas.

3.3. Prevalencia del Derecho a la Educación

La educación pública y la educación privada obligatoria se diferencian en varios aspectos. Tal como lo ha sostenido esta Corporación, la educación pública se imparte con carácter universal y gratuito y carece de toda connotación confesional. La educación privada, por el contrario, es onerosa y en ella legítimamente puede expresarse alguna opción ideológica o religiosa, que ofrece a los padres de familia y a los estudiantes una alternativa frente a la educación estatal.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha decidido en favor del derecho fundamental a la educación las tensiones entre el mismo y los derechos de orden económico que le son concurrentes. En diferentes casos revisados por esta Corporación en los que las instituciones educativas de carácter privado retienen documentos requeridos por los estudiantes, o no dejan ingresar a clase a sus estudiantes por la morosidad en el pago de las pensiones, se ha reiterado una línea jurisprudencial en la que protege los derechos de los menores con el fin de no vulnerar e interrumpir abruptamente su formación académica,²⁸ más aún cuando las instituciones, por medio de las acciones consagradas en ley, pueden garantizar y hacerle exigible al deudor incumplido el cumplimiento de sus obligaciones²⁹. En suma, este tipo de conductas asumidas por los colegios vulneran el derecho a la educación, contraria al principio de dignidad humana y atentatoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sin embargo, la posición asumida por esta Corporación a lo largo de su jurisprudencia no puede confundirse con las prácticas de una especie de “cultura del no pago”. La Corte estableció unos parámetros que le permiten al juez constitucional identificar en qué casos cabe otorgar prevalencia al derecho fundamental a la educación en medio de un conflicto económico con la institución educativa. Estos parámetros de procedibilidad fueron fijados por la Corte en la Sentencia SU-624 de 1999³⁰, que unificó el precedente de esta Corporación con respecto a la prevalencia de los derechos fundamentales de los estudiantes frente a las medidas restrictivas de tales derechos adoptadas por los colegios para garantizar el pago de

las matrículas y pensiones en mora³¹. Así las cosas, la retención de documentos por parte de los directivos de los planteles educativos, impedirle a los estudiantes el ingreso a clases o cualquier otra medida que vulnere el derecho a la educación resulta inconstitucional cuando se logre demostrar: (i) la efectiva imposibilidad de los padres o tutores del estudiante de cumplir con las obligaciones pecuniarias adeudadas al plantel educativo, (ii) que dichas circunstancias encuentran fundamento en una justa causa, tales como la pérdida intempestiva del empleo, la muerte de uno de los miembros del núcleo familiar, la enfermedad catastrófica o incurable de alguno de ellos u otra calamidad similar, entre otras, (iii) que el deudor haya adelantado gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación dentro del ámbito de sus posibilidades y, además, (iv) que el deudor haya intentado gestionar ante entidad de carácter estatal o privada la solicitud de crédito para dar cabal cumplimiento a sus obligaciones. En desarrollo de este precedente, el juez constitucional puede exigir que los padres o representantes prueben, al menos de forma sumaria, que se encuentran en imposibilidad de asumir los costos académicos o el valor de la matrícula exigida por el centro educativo, para que el derecho a la educación no se vulnere y además que no se abuse de la posición asumida por la jurisprudencia.

Si la Corte Constitucional consideró que las entidades de educación privadas, al acudir a tales medidas restrictivas para garantizar el pago de las matrículas y pensiones, vulneraban el derecho a la educación, con mayor razón en la educación pública -universal y gratuita- el factor económico no puede ser un limitante del derecho fundamental.

4. Análisis del caso

De acuerdo con los hechos, la normatividad y la jurisprudencia reseñada, procede, esta Sala a determinar si la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí ha vulnerado el derecho fundamental a la educación de los menores Luis Miguel y Paula Andrea Mesa Taborda y Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur, al no permitirles el acceso a la institución por el no pago de los servicios suplementarios, aún cuando las madres de los menores manifestaron no tener capacidad económica.

Según la información aportada por la Señora Marta Rosa Betancur sus hijos cursaron el grado 8º de bachillerato en la institución accionada porque así lo ordenó el juez de primera

instancia en esta acción de tutela; sin embargo, una vez terminaron el año lectivo y ella decidió cambiarlos a otra institución educativa, pero la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino no hizo entrega de los documentos por no haber realizado el pago de los servicios complementarios.

Por otro lado, la entidad accionada, en el escrito de contestación, manifiesta que los menores Galeano Betancur sí cursaron el año lectivo 2007 a pesar de no haber pagado los servicios complementarios que se exigían para este año. Posteriormente, con ocasión del auto de pruebas del 11 de febrero de 2008, proferido por este despacho, en el que se le pregunta a la entidad accionada si hizo entrega de los certificados de notas, ésta allega al despacho un certificado de fecha 18 de febrero en el que consta que la señora Betancur recibió los documentos de sus menores hijos, Yeison Alejandro y Yenifer Vanesa Galeano Betancur.

En el caso de la señora Luz Elena Taborda, la entidad accionada no se pronunció respecto de las afirmaciones que ella manifestó en la acción de tutela, en donde sostuvo que la institución educativa se negó a prestarles el servicio de educación a sus hijos por no haber cancelado los servicios suplementarios. No obstante, de las pruebas obtenidas en sala de revisión se tiene que los menores, Luis Miguel y Paula Andrea Mesa, sí se encuentran estudiando en el Instituto Educativo Rural Luis Zea Uribe del Municipio de Titiribí, como lo estableció la Secretaria de Educación de Antioquia y la madre de los menores.

Visto lo anterior, es claro que a ninguno de los menores se le está vulnerando el derecho a la educación en tanto que en los dos casos, tuvieron acceso a la ésta, para el año lectivo correspondiente, por lo que se advierte, que en el caso concreto, se está frente a un hecho superado.

En relación con la decisión de segunda instancia, la Sala considera que debió orientar su análisis a la protección de los derechos de los niños defendiendo el acceso a la educación que se encontraba limitado, más aún cuando las madres de los menores manifestaban tener una condición económica precaria que les impedían hacer el pago de los servicios complementarios exigidos por la institución educativa. Éstas afirmaron hechos relevantes: en el caso de los menores Galeano Betancur, la señora Betancur manifestó ser madre cabeza de familia y encontrarse sin empleo; en el caso de los menores Mesa Taborda, la señora madre sostuvo no tener empleo ella ni su esposo. Afirmaciones que no fueron controvertidas por la

entidad accionada, ni tomadas en cuenta por el fallador de instancia. El fallador tampoco tuvo en cuenta que, en ocasiones, el pago de estos servicios complementarios en las instituciones de educación pública puede generar un alto costo para quienes se encuentran en condiciones económicas precarias y generar obstáculos para que los menores puedan acceder a la educación pública obligatoria. Por ello el ad-quem tenía el deber de comprobar la situación económica de las accionantes y ponderar, conforme a las decisiones de la Corte, si en el caso concreto era procedente la protección de los derechos de los menores o si por el contrario, la conducta de las madres de los menores atentaba contra la sostenibilidad misma de la institución educativa.

En cuanto a la institución educativa, de las pruebas analizadas en el caso concreto, se tiene que ésta no realizó ningún estudio sobre la capacidad económica de los accionantes para exceptuarlos del pago de los servicios complementarios. Con esta omisión la entidad accionada, además de impedir el acceso a la educación de la población que por su precaria condición económica se encuentra en una situación vulnerable, está incumpliendo las disposiciones legales y constitucionales, a las que se hizo referencia en la parte motiva de esta sentencia y al Decreto 0135 de 1996 del Departamento de Antioquia y las Resoluciones 25242 de 2006 y 2412 de 200732, a través de las cuales se le ha delegado esta función.

Finalmente, la Sala resalta que el Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 28, establece que la educación será gratuita de acuerdo con los términos de la Constitución Política, esto es, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Y quien se abstenga de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación teniendo cupo para ello, incurrirá en una multa hasta de 20 salarios mínimos.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO-. Levantar la suspensión de términos ordenada en este proceso.

SEGUNDO-. Revocar la sentencia proferida el 20 de marzo de 2007 por el Tribunal Superior

de Antioquia, por las razones expuestas en los considerandos de esta providencia. Y declarar el hecho superado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO-. Advertir a la Institución Educativa Santo Tomas de Aquino de Titiribí, Antioquía, que realice el procedimiento respectivo para establecer la capacidad económica de los educandos con el fin de exceptuar del pago de los servicios complementarias a quienes no puedan sufragarlos, garantizando el derecho a la educación a todos los menores, en cumplimiento de las Resoluciones 25242 de 2006 y 24122 de 2007, del Decreto 0135 de 1996, de la Ley 115 de 1994, de la Constitución Política y demás disposiciones.

CUARTO-. Advertir a la Secretaria de Educación de Antioquia que, en cumplimiento de las competencias asignadas en virtud e la Ley 115 de 1994, vigile y controle que las instituciones educativas y entidades oficiales realicen el procedimiento respectivo para establecer la capacidad económica de los educandos y exceptúe del pago de los servicios complementarios a quienes no puedan sufragarlos.

QUINTO-. Líbrese por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver folio 3 del cuaderno #1.

2 Constitución Nacional de 1991. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Artículo 67. “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

“La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

(...) “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

3 Sentencia T-492 de 1992.

4 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. Gothenbug, 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.

5 Ver al respecto el inciso primero del artículo 68 superior.

6 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.

7 En relación con la accesibilidad desde el punto de vista económico, cabe mencionar el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución, según el cual la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

8 Al respecto, debe destacarse el inciso 5 del artículo 68 de la Constitución, de conformidad con el cual los grupos étnicos tienen derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural. Así mismo, el inciso 6 ibídem señala la obligación del Estado de brindar educación especializada a las personas con algún tipo de discapacidad y a aquellos con capacidades excepcionales.

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

10 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.

11 Sentencia T-787 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia T-534 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

14 Sentencia T-672 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

15 Sentencia C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Sentencia C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17 Ver en este sentido las sentencias T-324 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; ratificado en la T- 787 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

18 Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

19 Cfr. Gaceta Constitucional N° 136 de noviembre 11 de 1991 (contiene el acta de la sesión plenaria de junio 14 de 1991).

20 Esta expresión pertenece al artículo aprobado por la Comisión Codificadora para segundo debate en la plenaria. Cfr. “Constitución Política de Colombia. Origen, evolución y vigencia.” LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y TANGARIFE TORRES, Marcel. Ed. Rosaristas, Pontificia Universidad Javeriana, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1996, T. I, pág. 283.

21 Adoptada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991.

22 Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 del 26 de diciembre de 1968.

23 En variada jurisprudencia la Corte Constitucional ha hecho referencia a estos parámetros normativos recogidos en varios documentos internacionales, pero ha sostenido que si bien no representan una fuente con efectos vinculantes para los Estados, sí constituyen criterios relevantes de interpretación, al cual pueden acudir los jueces con el fin de determinar de manera amplia y suficiente, el contenido y alcance de determinados derechos, como ocurre en el este caso con el derecho a la educación pública gratuita.

24 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 11. Párrafo 7.

25 Relatora Especial de Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Educación, Informe preliminar, op. cit. Párrafo 35.

26 Relatora Especial de Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Educación, Informe

provisional, op. cit. Párrafos 49-51.

27 Decreto Reglamentario 0135 de 1196, artículo 10.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley 60 de 1993, las mismas funciones y responsabilidades asignadas en este reglamento a las secretarías de educación distritales, serán también cumplidas por las secretarías de educación de los municipios que obtengan la certificación que les permita la

administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.

28 Cfr. Entre otras: Sentencias T-1580 de 2000, T-1676 de 2000, T-1704 de 2000, T-764 de 2001, T-803 de 2001, T-1038 de 2001 y T-1279 de 2000.

29 T-933 de 2005.

30 Al respecto la sentencia SU-624 de 1999, estableció lo siguiente: “Ante la amenaza de retirar masivamente de clases a los niños matriculados con la disculpa de que sus padres son morosos, la Corte reitera su jurisprudencia anterior en el sentido de considerar contrario a la Constitución que al niño se le impida asistir a clase (bien sea enviándolo a la casa, o a la biblioteca, o al patio de recreo), pero aclara que la protección constitucional es para el año de preescolar y los primeros nueve años lectivos porque son éstos los que la Carta Fundamental señala como objetivo constitucional.

Lo anterior no quiere decir que con la protección que la Constitución da y la Corte reconoce, los padres de familia tengan vía libre para ser morosos, sino que el niño que ha quedado matriculado para determinado año no puede ser retirado por la culpa voluntaria o involuntaria de sus padres que incurren en mora. Por supuesto que el colegio no está obligado a matricularlo al año siguiente y, además, el Ministerio de Educación debe controlar que no se engañe al colegio afectado permitiéndose que al siguiente año se matricule el alumno sin paz y salvo en otra institución privada.(...)

Es indispensable, ahora, ver cuáles serían otras connotaciones constitucionales que surgen cuando el padre de familia instaura la tutela para que el colegio privado le entregue las notas de su hijo, sin haber pagado las pensiones, pero, en el evento que ese padre sí puede pagar y hace de la tutela una disculpa para su incumplimiento.

Es repudiable que un padre le dé a su hijo un mensaje de incumplimiento, de mala fe, de la

prevalencia de las necesidades innecesarias sobre la educación, y, lo que es más grave: que deje en el hijo la idea de que hay que aprovecharse de los demás (del padre de familia que sí paga, de los maestros que le enseñan, del juez que lo protege); es decir, abusaría del derecho propio con el cínico aprovechamiento de quienes sí cumplen con su deber.

Por otro aspecto, esa cultura del no pago afecta el equilibrio financiero de una educación privada, que la misma Constitución permite, y esto a la larga afecta el sistema en detrimento de quienes sí son responsables en sus compromisos.

Por consiguiente, la protección a la educación, en el tema de entrega de notas, tendrá que ser modulado de la siguiente manera: Si el niño ha sido matriculado en un colegio privado y durante el año lectivo ha surgido un hecho que afecte económicamente los proveedores de la familia (pérdida del empleo, enfermedad grave, quiebra de la empresa, etc.) es razonable que el no pago oportuno de las pensiones no puede ser invocado por el colegio para no entregar las notas. Ante esta imposibilidad sobreviniente que impide el pago, surge para el solicitante de la tutela el deber de aclararle y probarle al juez constitucional la circunstancia que impide el pago oportuno (que no es confesión de parte, ni prueba que lo perjudique en otros espacios) y que se den los pasos necesarios para cancelar lo debido (como sería por ejemplo acudir al ICETEX para obtener préstamo).

Pero si hay aprovechamiento grave y escandaloso de la jurisprudencia constitucional, por parte de padres con “cultura del no pago”, hay una captación no adecuada de la jurisprudencia y la tutela no prosperaría porque habría una errónea inteligencia de un hecho que es importante para la decisión: que por educación se entiende no solo la enseñanza en un colegio, sino el ejemplo que la propia familia da. La educación no es un proceso aislado, es sistémico. Un antivalor, la mala fe no puede ser nunca base para invocar la protección a un derecho. Se deslegitima quien invoca el derecho con base en el abuso y en el desconocimiento del derecho del otro. Por lo tanto, en estas circunstancias en que el padre sí puede pagar pero no lo hace, no se puede exigir, mediante tutela, la entrega de notas.

La modulación de la jurisprudencia anterior se debe a una circunstancia nueva: el uso perverso e indebido de la jurisprudencia; abuso que creó un comportamiento social que no es constitucional, porque no respeta los derechos ajenos y sí abusa de los propios.”

32 Resolución 24122 de 2007, artículo 1º, párrafo 2, : "a ningún alumno se le podrá exigir cobro alguno sin que para ello se tenga previamente la evidencia de su capacidad de pago, tratando en lo posible de conservar la gratuidad en la prestación de este servicio". Artículo 5º, párrafo 2, : "el Consejo Directivo de la Institución Educativa, establecerá los criterios y la escala aplicable para el cobro de derechos académicos y servicios complementarios; su monto y forma de pago, así como las exenciones especiales, justificando en cada caso el motivo".