

T-329-93

Sentencias de Tutela

Agosto de 1993

Sentencia No. T-329/93

DERECHO A LA EDUCACION/DERECHOS FUNDAMENTALES/DERECHOS DE APLICACION INMEDIATA

La doctrina constitucional afirma el carácter de derecho fundamental a la educación, con independencia de la edad del titular del derecho, por la estrecha vinculación existente entre la educación y los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros. Pero el reconocimiento de la condición de derecho fundamental no conlleva necesariamente la cualidad de derecho de aplicación inmediata, esto es, aquéllos que no requieren de desarrollo legal o de realización material progresiva para poder exigirse su efectividad. La exigibilidad de un derecho fundamental que no es de aplicación inmediata se condiciona a la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar la efectividad del derecho.

DERECHO A LA EDUCACION-Asignación de cupos

La continuidad del servicio, la decisión política de controlar la deserción estudiantil y la necesidad de un empleo eficiente de los recursos materiales y humanos de la educación, son justificación suficiente para que los estudiantes que adelantan estudios en un determinado establecimiento tengan prevalencia sobre aquellos que por primera vez se postulan para la obtención de un cupo. No es arbitraria, en consecuencia, la decisión de la autoridad educativa en el sentido de condicionar el derecho de permanencia en el sistema educativo a la aprobación del año según las exigencias académicas y disciplinarias del establecimiento educativo, cumplido lo cual se tendría asegurada, en principio, la continuidad de los estudios.

AUTORIDAD EDUCATIVA-Límites

El ejercicio de la discrecionalidad en materia de solicitudes de reingreso debe contemplar la

existencia de circunstancias ajenas a la voluntad del estudiante que justifican su decisión de no continuar en el sistema educativo. El hecho fortuito de la pérdida de un ser querido no debe tener la virtualidad de generar consecuencias perjudiciales a nivel de la formación personal, en este caso, la pérdida del cupo de estudio. Al contrario, valores constitucionales que inspiran todo el sistema jurídico - dignidad, solidaridad - brindan una protección especial a las personas golpeadas por el infortunio, quienes más que soportar una carga adicional tienen derecho a un tratamiento más favorable.

REF: Expediente T- 12275

Actor: BLANCA CELINA NARVAEZ

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-12275 adelantado por BLANCA CELINA NARVAEZ GUTIERREZ contra el Rector del IDEM - Playa Rica, Bello Antioquia.

ANTECEDENTES

1. El seis (6) de marzo de 1993, BLANCA CELINA NARVAEZ, en representación de su hija menor de edad LUZ EDILMA ZULUAGA NARVAEZ, interpuso acción de tutela contra el Rector del IDEM - PLAYA RICA de Bello, Antioquia, establecimiento educativo de carácter oficial,

aduciendo la vulneración del derecho fundamental a la educación. Los hechos objeto de la tutela fueron expuestos por la petente, así:

" Mi hija, LUZ EDILMA ZULUAGA NARVAEZ, cursó en el IDEM Playa Rica los grados 6o., 7o. y 8o., este último sólo hasta el mes de junio; la razón para que mi hija no continuara estudiando este último grado en el año inmediatamente anterior se debió a que mi esposo y a su vez padre de la menor, se encontraba en un estado muy grave de salud, hospitalizado, por éste motivo yo tenía que permanecer continuamente en el hospital y las hijas menores permanecían en la casa sin tener quien las cuidara. Es así como consideré necesario que LUZ EDILMA, permaneciera al lado de sus dos hermanas pequeñas. Cuando se terminaron las vacaciones escolares de mitad de año, mi hija quiso volver al colegio pero algunos profesores me sugirieron que la retirara del colegio porque llevaba muchas horas atrasadas y porque sicológicamente la menor se encontraba muy afectada por la muerte de su padre que en esos días había fallecido como consecuencia de una grave enfermedad. Los mismos profesores nos dijeron que le guardaban el cupo a LUZ EDILMA para el año próximo. Cuando fuí a matricular a mi hija, el rector MARTIN HENAO SEGURA le negó el puesto porque no habían fichos y porque mi hija tenía algunos problemas personales con él".

2. A su solicitud de tutela, la peticionaria acompañó copia auténtica de la ficha de seguimiento de la alumna LUZ EDILMA ZULUAGA NARVAEZ en el Colegio IDEM - PLAYA RICA, la cual reposa en la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia. En ella aparece que la mencionada joven cursó los grados 6º, 7º y 8º, éste último solamente hasta la mitad de año cuando se retiró por problemas familiares, como lo certifica el coordinador de disciplina del mencionado establecimiento. Igualmente, se registra en la ficha que las relaciones con su padre, madre y hermanos - cuatro en total - fueron normales durante los años de estudio en el establecimiento, que los padres mostraron interés en la formación de su hija y en los compromisos con la institución y que las materias por las que más se inclina LUZ EDILMA son las matemáticas y la estética. En relación con factores de razonamiento, valoración personal, seguridad en sí misma, estabilidad emocional y capacidad de trabajar en grupo, obtuvo para el grado 8º un nivel ACEPTABLE. En cambio, en cuanto a su rendimiento académico, iniciativa y capacidad de liderazgo, la estudiante presenta una disminución del nivel ACEPTABLE a BAJO.

3. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Bello asumió el conocimiento de la acción y ofició al

Rector del IDEM -PLAYA RICA, para que informara al despacho si la petente o su hija solicitaron oportunamente cupo en el citado colegio, y, en caso afirmativo, qué razones se manifestaron para negarle el cupo.

4. MARTIN EMILIO HENAO SEGURO, rector del establecimiento educativo en mención, mediante carta de marzo 12 de 1993 dió respuesta a los interrogantes elevados por el juez de tutela en el sentido de especificar que todo establecimiento educativo está diseñado para un número limitado de alumnos, dependiendo del número de docentes y de la planta física. Manifiesta que es competencia de la Secretaría de Educación del Departamento el nombramiento de docentes y la apertura de nuevos cupos, mientras que corresponde al Distrito Educativo Nº 3 vigilar el número de alumnos por grupo y el cumplimiento de las normas vigentes. Acerca del sistema de asignación de cupos, sostiene que el establecimiento educativo se guía por criterios institucionales y no de carácter personal. Agrega que es deber de la institución recibir a los alumnos que terminaron el año anterior de acuerdo con su comportamiento y rendimiento académico. En su concepto el alto grado de urbanización en la zona de Bello en los últimos años ha incrementado el número de estudiantes excluidos de los colegios por falta de cupo, entre ellos 126 alumnos para el grado sexto, 54 para el grado séptimo y 38 para el grado octavo en 1993. Por último, informa al juzgado que el IDEM Playa Rica inició labores escolares el 1º de febrero de 1993 y cerró matrículas el 19 del mismo mes.

5. Con el fin de precisar los diversos aspectos de la información suministrada por escrito, se dispuso la declaración juramentada del mencionado rector. En el curso de la diligencia reconoció que la petente solicitó el “ficho” respectivo para el ingreso de su hija al IDEM Playa Rica, pero que éste le fue negado por no existir cupos para el grado 8º, al cual aspiraba la niña. En cuanto al orden de precedencia para la entrega de “fichos”, el rector anotó que los estudiantes que terminaron el año en el plantel tienen prelación o preferencia para obtener un cupo de estudio, siempre y cuando la conducta y el rendimiento académico lo ameriten. Preguntado por el despacho sobre la contestación dada a la madre de la menor cuando ésta solicitó cupo en el plantel para su hija, el director de la institución expresó:

“Le dije no hay cupos y, fuera de ello, la problemática que vive la niña a nivel familiar y social no es conveniente a la institución”.

Cuando ingresó como rector al colegio en enero de 1992 - sostiene el declarante -, el comité conformado por la coordinación académica, la coordinación de disciplina y el rector, le informó sobre la problemática de la alumna. Señala que reiteradamente le planteó a la peticionaria la conveniencia de ubicar a su hija en otro plantel alejado de la zona debido a las dificultades sociales por las que atravesaba, recibiendo como respuesta la negativa de la madre, para quien la menor tenía que estudiar en Playa Rica porque solamente allí se sentía a gusto.

6. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Bello, mediante providencia de marzo 19 de 1993, negó la tutela solicitada por BLANCA CELINA NARVAEZ en representación de su hija LUZ EDILMA ZULUAGA N. Consideró el fallador de tutela que el derecho a la educación no es de aplicación inmediata y su efectividad está condicionada al desarrollo legal y a la realización progresiva mediante políticas sociales del Estado. Aunque este derecho - afirma - tiene carácter fundamental tratándose de los niños, estima el juzgador que la hija de la petente - de 16 años - no está cobijada por el artículo 44 de la Constitución, porque supera la edad que el Código Civil establece en su artículo 34 para que alguien sea considerado niño, o sea, "todo aquel que no ha cumplido siete años".

En concepto del juez de tutela, la menor LUZ EDILMA ZULUAGA NARVAEZ no reunió los requisitos exigidos para acceder a un puesto de estudio por no haber terminado el año en el plantel, sumado a la falta de cupos, sin que el hecho de haber cursado los años anteriores en el IDEM Playa Rica le dé derecho a permanecer en la institución. Finalmente, advierte el fallador de instancia que nadie puede solicitar la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de manera injustificada, circunstancia que llevaría a un caos social. Además - sostiene - el sólo deseo de permanecer en una institución educativa no es causal fundada para invocar un derecho, motivo por el cual deniega la tutela solicitada.

7. Por no haber sido impugnada la sentencia, el respectivo expediente fue enviado a la Corte Constitucional. Seleccionado para revisión, fue repartido a este Despacho mediante auto de mayo 11 de 1993.

8. En uso de las facultades legales, el magistrado ponente ofició a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia, solicitando información sobre los criterios para la asignación y conservación de cupos educativos en los Institutos Departamentales de

Enseñanza Media. Respecto del proceso de la referencia, requirió se ilustrara en torno al número actual de cupos y de estudiantes en el grado 8º del IDEM PLAYA RICA en Bello, Antioquia.

La Jefe de la División de Asuntos Legales, Registro y Control de Establecimientos Educativos de la Secretaría de Educación y Cultura, mediante oficio 06.310 de julio 29 de 1993, revela que la adjudicación de cupos escolares se hace por sorteo según lo dispuesto en el Decreto Departamental 02292 de 1978, en concordancia con lo establecido por el Gobierno Nacional (Resolución 677 de 1988, Ministerio de Educación). En lo que atañe a la separación del cupo a alumnos que abandonan sus estudios y posteriormente desean reanudarlos, informa que no existe normatividad, correspondiendo la decisión al respectivo rector en forma discrecional. Respecto al número de cupos en los establecimientos oficiales de Educación Media, cita el artículo 1º del Decreto Nacional 1997 de 1975 que fija el rango en un máximo 50 alumnos por curso y mínimo 30, para el evento de reducida capacidad o población estudiantil numéricamente baja. En particular sobre el número de alumnos inscritos para el presente año en el grado 8º del IDEM PLAYA RICA, comunica que es de 270 alumnos distribuidos en seis grupos.

Finalmente, la funcionaria departamental pone en conocimiento de la Sala de Revisión lo siguiente:

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Cesación de los efectos del acto impugnado

1. De los antecedentes expuestos anteriormente se desprende que aún en el evento de encontrar fundamentos para conceder la tutela, no habría lugar a ordenar la matrícula de la alumna ZULUAGA NARVAEZ por haberse ésta efectuado el 26 de abril del presente año, según lo informa oficialmente la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia. Pese a que en el momento presente han cesado los efectos del acto por el cual se negara la posibilidad de matricularse a la hija de la petente (D. 2591 de 1991, art. 24), esta Sala procederá a revisar la sentencia de instancia con el objeto de dilucidar la situación de los estudiantes que buscan el reintegro al sistema educativo frente a la normatividad

existente en materia de adjudicación de cupos en establecimientos oficiales de enseñanza.

Es la educación un derecho fundamental ?

2. La petente basa su solicitud de tutela en la vulneración del derecho fundamental de su hija menor a la educación como consecuencia de la negativa del rector a matricularla. El juez de instancia niega el carácter de derecho fundamental a la educación, salvo el caso de los niños menores de siete años a quienes la Constitución reconoce expresamente este derecho. Igualmente sostiene que la educación no es un derecho de aplicación inmediata por lo que su efectividad está condicionada al desarrollo legal y a la realización de las políticas sociales del Estado. En relación con la alumna ZULUAGA NARVAEZ afirma que no puede ser considerada una niña en los términos del artículo 34 del Código Civil. Concluye finalmente que la menor no cumplió los requisitos exigidos para acceder a un cupo de estudio por no haber terminado el año en el plantel, a lo que se suma la falta de cupos.

3. El juzgador de instancia limita la naturaleza fundamental de la educación al derecho consagrado en favor de los niños en el artículo 44 de la Carta. A contrario sensu, no predica la categoría de derecho fundamental respecto de las personas mayores de siete años, remitiéndose al Código Civil que define quiénes deben ser tenidos como niños. Con independencia de la corrección o el error de esta interpretación a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Congreso de la República, que reconocen la calidad de niño a toda persona menor de edad, hipótesis en la que el ordenamiento les estaría reconociendo a aquéllos la fundamentalidad de su derecho a la educación, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha sentado la doctrina constitucional que afirma el carácter de derecho fundamental a la educación, con independencia de la edad del titular del derecho, por la estrecha vinculación existente entre la educación y los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros.

4. El reconocimiento de la condición de derecho fundamental no conlleva necesariamente la cualidad de derecho de aplicación inmediata, esta última reservada por el Constituyente de manera exclusiva a determinados derechos. El derecho a la educación no es uno de los enumerados en el artículo 85 de la Carta como derecho de aplicación inmediata, esto es, aquéllos que no requieren de desarrollo legal o de realización material progresiva para poder

exigirse su efectividad.

La naturaleza jurídica bifronte de la educación, derecho y servicio público con función social, explica por qué su efectividad está condicionada a la ampliación progresiva del cubrimiento del servicio de acuerdo con las condiciones materiales existentes. Bajo esta perspectiva, le asiste razón al juzgador cuando afirma que por ser un derecho de desarrollo legal, su efectividad depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas respectivas.

Parecería existir una antinomia entre el carácter fundamental del derecho a la educación y su necesario desarrollo legal como servicio público de cubrimiento progresivo. No obstante, la exigibilidad de un derecho fundamental que no es de aplicación inmediata se condiciona a la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar la efectividad del derecho. La protección inmediata del derecho a la educación por vía del artículo 86 de la Constitución puede ser, en consecuencia, diversa, dependiendo de si las condiciones para prestar el servicio público se encuentran cumplidas, o sí, por el contrario, no existen todavía en la práctica. En el primer evento, la persona goza de un derecho público subjetivo a acceder o permanecer en el sistema educativo. En el segundo, en cambio, los derechos a acceder y permanecer en los centros educativos sufren restricciones proporcionales a los medios disponibles con que cuenta el Estado para garantizar la efectividad del derecho.

Por tanto, no es acertado concluir la improcedencia de la acción de tutela por pretenderse la protección de un derecho cuya efectividad puede estar supeditada a las condiciones económicas y legales existentes. En tales circunstancias, corresponde al juez constitucional llevar a cabo una delicada evaluación jurídica consistente en determinar si se ha respetado el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades (CP art. 13) en la distribución de bienes sociales o servicios públicos escasos.

Igualdad de oportunidades en la asignación de cupos de estudio

5. La demanda creciente por educación contrasta con la estrechez y la lentitud del sistema educativo para ampliar el cubrimiento del servicio. Esta situación debe ser resuelta transitoriamente según claros principios de justicia que brinden, sin discriminación, igualdad de oportunidades a todas las personas que opten por ingresar a un establecimiento educativo o por continuar sus estudios en dicho establecimiento.

El Constituyente ha distinguido claramente dos situaciones: el acceso al sistema educativo y la permanencia en el mismo. Ante un déficit de cupos de estudio, la asignación de los mismos debe respetar los parámetros constitucionales y legales. Esta situación podría generar un conflicto entre la pretensión de aquellos que por primera vez solicitan acceso a un determinado establecimiento educativo y las personas que venían estudiando en el mismo. La continuidad del servicio, la decisión política de controlar la deserción estudiantil y la necesidad de un empleo eficiente de los recursos materiales y humanos de la educación, son justificación suficiente para que los estudiantes que adelantan estudios en un determinado establecimiento tengan prevalencia sobre aquellos que por primera vez se postulan para la obtención de un cupo. No es arbitraria, en consecuencia, la decisión de la autoridad educativa en el sentido de condicionar el derecho de permanencia en el sistema educativo a la aprobación del año según las exigencias académicas y disciplinarias del establecimiento educativo, cumplido lo cual se tendría asegurada, en principio, la continuidad de los estudios.

Una situación diferente se plantea cuando la persona ha abandonado la institución de enseñanza y posteriormente desea reanudar sus estudios en el mismo establecimiento educativo. En principio, puede afirmarse que el retiro coloca a la persona en la situación de aquella que por primera vez solicita el acceso, con la consecuente pérdida del privilegio implícito en el derecho a permanecer en el sistema educativo. No obstante, no parece respetuoso del derecho a la igualdad de oportunidades consagrado en el artículo 13 de la Constitución hacer caso omiso de las causas generadoras de la deserción estudiantil, dando el mismo tratamiento a quienes justificadamente se han visto obligados a abandonar sus estudios que a los estudiantes cuya propia conducta determinaba su salida del sistema educativo. Por su parte, la autoridad administrativa – Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia – manifiesta que la decisión de admitir nuevamente a un estudiante que ha abandonado sus estudios es discrecional del Rector del establecimiento oficial de enseñanza media.

Límites de la discrecionalidad de la autoridad educativa

6. La discrecionalidad de la autoridad educativa en el proceso de asignación de cupos de estudio tiene límites explícitos en la Constitución: los derechos fundamentales de los educandos. La condición objetiva de carencia de cupos de estudio en una comunidad

determinada no puede oponerse al derecho a permanecer en el sistema educativo en condiciones de equidad - cercanía del colegio, adaptación al medio, vínculos afectivos - cuando el abandono de los estudios obedece a una causa justificada - enfermedad, calamidad doméstica -.

El ejercicio de la discrecionalidad en materia de solicitudes de reingreso debe contemplar la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad del estudiante que justifican su decisión de no continuar en el sistema educativo. De lo contrario, causas no atribuibles a la persona - vgr. la muerte de uno de los padres - , que la colocan en una situación de desventaja frente a los demás miembros de la sociedad, tendrían el efecto adicional de privarla de la protección especial que la misma Constitución prevé cuando garantiza las mismas oportunidades para todos, brindando adicionalmente una protección especial a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13).

Solución del caso concreto

7. El juez de instancia estima que la alumna ZULUAGA NARVAEZ no ha cumplido con los requisitos académicos que le permitirían permanecer en el establecimiento educativo, razón por la cual no hay lugar a conceder la tutela. En momento alguno se pregunta si la explicación dada por la representante de la menor - enfermedad y posterior fallecimiento del padre, cuidado de los hijos menores por parte de LUZ EDILMA - constituye una justificación atendible para no haber continuado con sus estudios.

Del material probatorio aportado al proceso de tutela se concluye que el menor rendimiento académico de la menor y la final decisión materna de retirarla del colegio en el segundo semestre del pasado año, según el consejo de los profesores quienes le aseguraron la conservación del cupo, obedeció a la dolorosa circunstancia de la enfermedad y posterior muerte de uno de sus progenitores, con el natural traumatismo vital que esta situación acarrea para cualquier ser humano. El hecho fortuito de la pérdida de un ser querido no debe tener la virtualidad de generar consecuencias perjudiciales a nivel de la formación personal, en este caso, la pérdida del cupo de estudio. Al contrario, valores constitucionales que inspiran todo el sistema jurídico - dignidad, solidaridad - brindan una protección especial a las personas golpeadas por el infortunio, quienes más que soportar una carga adicional tienen derecho a un tratamiento más favorable (CP art. 13).

8. La presunta problemática personal y familiar de la menor que aconsejaría, según el rector, la búsqueda de un colegio alejado de la zona, y que justificaría la negativa a admitirla en el IDEM PLAYA RICA de Bello, carece de sustento probatorio. Por el contrario, otros elementos de juicio - antecedentes de buen comportamiento anotados en la ficha de seguimiento de la alumna, posterior matrícula de la misma en abril del presente año según certificación de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia - permiten concluir que si alguna problemática enfrentaba LUZ EDILMA al momento de abandonar sus estudios ésta era consecuencia de las circunstancias familiares ya conocidas.

Sorprende a esta Sala que el fallador de instancia - obrando como juez constitucional - no se pronuncie sobre la razón esbozada por el Rector del IDEM PLAYA RICA, en el sentido de no ser conveniente para la institución la problemática familiar y social de la niña, para denegarle la matrícula por "ausencia de cupos". Esta argumentación, más que una justificación válida para negar el derecho a permanecer en el establecimiento educativo, constituye un grave incumplimiento de los fines de la educación, particularmente del deber estatal de velar por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (CP art. 68).

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de marzo 19 de 1993, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bello, y, en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada por BLANCA CELINA NARVAEZ, en representación de su hija menor de edad LUZ EDILMA ZULUAGA NARVAEZ.

SEGUNDO.- Dado que han cesado los efectos del acto impugnado, ADVERTIR al Rector del Instituto Departamental de Enseñanza Media, IDEM PLAYA RICA, en Bello, Antioquia, para que, en el futuro, se abstenga de la conducta que dió lugar a conceder la presente tutela.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al mencionado Juzgado con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los doce (12) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993)).