

# DEFENSORIA DEL PUEBLO

## DOCUMENTO PARA EL FORO POR UNA EDUCACIÓN GRATUITA Y CON CALIDAD DESDE LA PRIMERA INFANCIA

FECHA DE PRESENTACIÓN: 7 DE OCTUBRE DE 2010

MIGUEL POLO ROSERO<sup>1</sup>

### 1.- LA EDUCACIÓN COMO DERECHO Y SERVICIO PÚBLICO.

La educación ha sido consagrada constitucionalmente con un doble carácter: como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social. En este orden de ideas, la educación se convierte en fuente de conocimientos que dignifica a las personas mediante el acceso a la ciencia, la técnica y, en general, a los demás bienes y valores de la cultura.

Como derecho, la educación es reconocida expresamente en el artículo 44 del Texto Superior como una garantía *iusfundamental* de los niños. De igual manera, en su jurisprudencia, la Corte Constitucional le ha otorgado el carácter de derecho fundamental para el resto de personas naturales, a partir de la interpretación armónica de la Carta Política con los tratados internacionales que reconocen derechos humanos; ello, a pesar de que su consagración aparece en el capítulo II, del título II, referente a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el citado tribunal ha dicho:

“[i]ndudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Esta Corporación, también ha estimado que este derecho constituye un

---

<sup>1</sup> Defensor Delegado para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos

medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana. La educación está implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre. La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 68 y 69 de la C.P. En este orden de ideas, en la medida en que la persona tenga igualdad de probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona”. (Sentencia T-087 de 2010).

La educación, como derecho fundamental, está íntimamente ligada a otras garantías constitucionales tales como el libre desarrollo de la personalidad y la libre escogencia de profesión u oficio. Desde esta perspectiva, la educación se concibe como un derecho fundamental en la medida en que resulta inherente al ser humano y representa para este un factor de desarrollo individual estrechamente vinculado al logro de sus propias expectativas de vida.

En cuanto derecho fundamental, la Corte Constitucional ha dicho que el núcleo esencial de este derecho lo constituye, en primer lugar, el acceso al sistema educativo, en donde la gratuidad de la educación es determinante para su efectiva realización; y en segundo término, la permanencia en el servicio educativo, en relación con la cual se prohíben comportamientos como “la negativa de los centros académicos de entregar certificaciones escolares o la intención de impedir que los niños puedan continuar con sus estudios con el argumento que sus padres son morosos<sup>2</sup>; cobros educativos excesivos<sup>3</sup> o la negativa a matricular estudiantes que no han podido sufragar tal gasto debido a la precaria situación económica de sus padres<sup>4</sup>”.

---

2 Sentencias SU-624 de 1999 y T-265 de 1996.

3 Sentencia T-550 de 2005.

4 Sentencia T-1228 de 2008. Frente a la obligación de permanencia se ha dicho: “(...) debe afirmarse la existencia de un derecho público subjetivo frente al Estado de permanecer en el sistema educativo. La voluntad expresa del constituyente ha sido la de proteger la educación en su integridad. La Constitución garantiza el acceso y la permanencia en el sistema educativo, salvo que existan elementos razonables –incumplimiento académico o graves faltas disciplinarias del

Ahora bien, como servicio público, la educación se define como la actividad regular y continua dirigida a satisfacer necesidades de interés general, las cuales se manifiestan en el acceso permanente al conocimiento y la cultura, en términos de asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En desarrollo de lo anterior, la Constitución le impone al Estado la obligación de regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación pública y privada, con el propósito de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines. De igual manera, le asigna el deber de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio, al tiempo que asegura las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. En consecuencia, la educación como servicio público puede ser prestada por el Estado, directa o indirectamente, o por comunidades organizadas o por particulares, conforme al régimen jurídico que se establezca en la ley (Art. 365 C.P). En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de este servicio.

Del texto constitucional se infieren, además, los principios esenciales que rigen la prestación del servicio público de educación: eficiencia, continuidad y calidad. Al igual que se deducen sus fines generales: el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general y la distribución equitativa de las oportunidades.

Aunado a lo anterior, la educación también ha sido concebida como un *derecho - deber*, pues si bien supone “reconocer a todo ser humano la posibilidad de recibir una formación acorde con sus habilidades, cultura y tradiciones, también implica para sus titulares el compromiso de cumplir con las obligaciones académicas y disciplinarias que correspondan”<sup>5</sup>.

En conclusión, es claro que frente del derecho de la persona de acceder al servicio educativo en condiciones de calidad, coexiste la facultad de exigir de los estudiantes el sometimiento a las normas internas que regulan las relaciones académicas y administrativas de

---

estudiante– que lleven a privar a la persona del beneficio de permanecer en una entidad educativa”. Sentencia T-402 de 1992.

<sup>5</sup> Sentencia T-156 de 2005.

las instituciones a las que acceden, las cuales pueden llegar a ser indispensables para garantizar el ingreso y la permanencia en el sistema educativo.

## 2.- LAS CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Las Naciones Unidas, a través de la Relatora Especial para el derecho a la educación, profesora Catarina Tomasevski, agruparon en cuatro características las obligaciones estatales en materia educativa: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad<sup>6</sup>.

Las **obligaciones de asequibilidad** son aquellas que tienden a satisfacer la demanda educativa tanto en *establecimientos* como en *programas de enseñanza*, a través de dos vías: la oferta pública y la protección de la oferta privada. Esta última se expresa en la libertad de los particulares de fundar establecimientos educativos, en la prohibición de cerrar centros educativos sin estricto cumplimiento del debido proceso y en la necesidad de contar con escuelas al alcance de las comunidades rurales dispersas. Precisamente, en relación con esta obligación, el artículo 68 del Texto Superior dispone: “Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones necesarias para su creación y gestión”. Por su parte, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha señalado que, en lo referente a la disposición de instituciones, estas deben satisfacer necesidades tales como instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etcétera<sup>7</sup>.

Las **obligaciones de accesibilidad** tienden a proteger el derecho individual de acceso en condiciones de igualdad de oportunidades sin discriminación alguna. Esta obligación tiene un *componente jurídico*,

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> En este sentido, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio.

relativo a que la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables; igualmente, tiene un *componente material* representado en la existencia de centros educativos cuya cercanía geográfica permita el ingreso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, o que mediante el uso de servicios informáticos se facilite el acceso a programas de educación a distancia; y finalmente, un *componente económico*, vinculado al concepto de gratuidad de la educación<sup>8</sup>.

Las **obligaciones de adaptabilidad** son aquellas que tienden a garantizar la permanencia y continuidad del educando en el sistema educativo, a través del desarrollo de un proceso de aprendizaje que respete la diferencia y el multiculturalismo<sup>9</sup>. Precisamente, en desarrollo de este mandato, el artículo 68 de la Constitución dispone: *“Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (...) la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”*

Las **obligaciones de aceptabilidad** se concretan en la imposición de normas mínimas de calidad en los establecimientos educativos, así como en la exigencia de mejorar el proceso de profesionalización del ejercicio de la docencia<sup>10</sup>.

Estas obligaciones han sido objeto de reconocimiento en varias sentencias de la honorable Corte Constitucional, como puede observarse en la sentencia C-376 de 2010<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> El inciso 5 del artículo 67 superior expresamente señala que el Estado debe garantizar a los menores su permanencia en el sistema educativo.

<sup>10</sup> Al respecto, el inciso 5 del artículo 67 de la Carta consagra 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.

<sup>11</sup> En este orden de ideas, la Corte Constitucional señaló que: “la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (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

### 3.- LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

La Constitución Política reconoce que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación. Su obligatoriedad se establece entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. De lo anterior surgen dos interrogantes, a saber: ¿cuáles son las edades en que la educación es obligatoria? y ¿cuáles son los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar?

Frente al primer interrogante, desde 1992, la Corte Constitucional ha considerado que el umbral de los quince años dispuesto en el artículo 67 del Texto Superior debe interpretarse armónicamente con el artículo 44, el cual establece la educación como un derecho fundamental de los niños. En este sentido, se ha considerado que la educación, como derecho fundamental, es de obligatoria prestación hasta los diez y ocho años, edad que legalmente se considera como tránsito de la niñez a la adultez<sup>12</sup>.

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha dicho:

“El umbral de los quince años es un límite que corresponde precisamente a la edad en la cual los estudiantes ordinariamente terminan su noveno año de educación básica. Cualquier percance que retrase el proceso educativo de un alumno lo excluiría del grupo de beneficiarios. // Si se tiene en cuenta que el objetivo constitucional en esta materia consiste en lograr que la población compuesta por los menores obtengan educación obligatoria y gratuita, el límite aludido debe interpretarse con cierta flexibilidad, de tal manera que comprenda un margen de necesaria tolerancia dentro del cual puedan quedar incluidos, entre otros, aquellos estudiantes que abandonan temporalmente, por diversas razones (salud,

---

impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (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 educandos y que se garantice la continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”

<sup>12</sup> Sentencia T-534 de 1997.

cambio de residencia, violencia, problemas familiares, etc.), sus estudios. Este margen es el de los 18 años de edad, edad en la que la niñez culmina y está fundamentado jurídicamente en la disposición del artículo 44 de la Carta, referida al carácter prevalente de los derechos de los niños”<sup>13</sup>.

Respecto de la segunda inquietud, esto es, los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar, la Corte ha manifestado: “(i) que los grados previstos en inciso 3° del artículo 67 de la Carta -un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y (ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior”<sup>14</sup>.

En relación con el principio de progresividad es indispensable tener en cuenta las pautas que en esta materia existen en el derecho internacional de los derechos humanos, en concreto, en el artículo 2-1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual dispone:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, **hasta el máximo de los recursos de que disponga**, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Por ello, el mandato de progresividad de los derechos no puede convertirse en una justificación para la inactividad del Estado. Por el contrario, su rigor normativo apunta a exigir su actuación lo más expedita y eficazmente posible con el fin de ampliar su cobertura y protección, siempre que se respete el contenido mínimo de los derechos, cuya exigibilidad es inmediata.

---

<sup>13</sup> Sentencia T-500 de 1992.

<sup>14</sup> Sentencia T-323 de 1994.

Para la Corte, la progresividad en los derechos implica que “una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de los derechos, el legislador y las demás autoridades se encuentran limitados para adoptar medidas regresivas, pues si estas se adoptan, se presumen inconstitucionales y deben ser justificadas plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que se disponga”<sup>15</sup>.

Precisamente, en la sentencia T-938 de 2006, la Corte Constitucional, en aplicación de los artículos 17 y 18 de la Ley 115 de 1994, señaló que, en relación con la educación preescolar, se deberá progresivamente extender su cobertura a tres grados: prejardín, jardín y transición<sup>16</sup>.

La Corte señaló que el proceso gradual de ampliación de la educación preescolar está sujeto a ciertas condiciones, entre las cuales destacó: *“(i) la de que primero se generalizaría el grado de transición en todos los municipios, en un plazo de cinco años, que se contó desde 1994, sin perjuicio de las instituciones educativas que contaban ya con más*

---

<sup>15</sup> Sentencia T-787 de 2006.

<sup>16</sup> Los artículos 17 y 18 de la Ley 115 de 1994 frente al particular disponen: “**ARTÍCULO 17. GRADO OBLIGATORIO.** El nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad. // En los municipios donde la cobertura del nivel de educación preescolar no sea total, se generalizará el grado de preescolar en todas las instituciones educativas estatales que tengan primer grado de básica, en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, sin perjuicio de los grados existentes en las instituciones educativas que ofrezcan más de un grado de preescolar.” “**ARTÍCULO 18. AMPLIACIÓN DE LA ATENCIÓN.** El nivel de educación preescolar de tres grados se generalizará en instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio, de acuerdo con la programación que determinen las entidades territoriales en sus respectivos planes de desarrollo. // Para tal efecto se tendrá en cuenta que la ampliación de la educación preescolar debe ser gradual a partir del cubrimiento del ochenta por ciento (80%) del grado obligatorio de preescolar establecido por la Constitución y al menos del ochenta por ciento (80%) de la educación básica para la población entre seis (6) y quince (15) años.” Adicionalmente, el artículo 2° del Decreto 2247 de 1997 “por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones” establece: “La prestación del servicio público educativo del nivel preescolar se ofrecerá a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprenderá tres (3) grados así: 1. Pre-jardín, dirigido a educandos de tres (3) años de edad. 2. Jardín, dirigido a educandos de cuatro (4) años de edad. 3. Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años de edad y que corresponde al grado obligatorio constitucional.”



*de un año de preescolar. Y (ii) la de que las entidades territoriales pueden ampliar hasta los tres grados el cubrimiento de la educación preescolar, pero siempre que demuestren antes que cumplen con el cubrimiento del 80% del grado obligatorio de preescolar - transición - y del 80% de la educación básica para los niños entre los 6 y los 15 años de edad.”<sup>17</sup>*

No obstante, tras conocer varias acciones de tutela en las cuales se suspendieron los grados de prejardín y jardín para niños menores de cinco años o se eliminó su financiación, pese a que venían siendo asumidos y prestados por las entidades territoriales, la Corte Constitucional consideró que dicho comportamiento implicaba una conducta regresiva prohibida por el ordenamiento constitucional y que además vulneraba la confianza legítima y los derechos de los niños a la continuidad en la prestación del servicio de educación, por lo que se ordenó mantener la financiación preexistente o realizar los ajustes necesarios al presupuesto para mantener los cursos ofrecidos. Sobre esta materia se pueden consultar las sentencias T-787 de 2006, T-938 de 2006 y T-805 de 2007.

#### **4.- EL PLANEDH COMO MODELO DE EDUCACIÓN.**

Uno de los mayores retos que afrontará la Defensoría del Pueblo, así como el país entero, es la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) adoptado por el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y el Programa Presidencial de Derechos Humanos que orienta la Vicepresidencia de la República.

---

<sup>17</sup> En lo referente a las entidades encargadas de garantizar este servicio, la Corte, en la sentencia T-787 de 2005, señaló: “el numeral 1° del artículo 7 de la Ley 715 de 2001- *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*- , prevé que corresponde a los distritos y municipios: *“Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.”* // Esta misma función corresponde a los departamentos tratándose de municipios no certificados, conforme al artículo 6.2.1 *ibídem.*”

Para la Defensoría, significa la continuación de una labor iniciada desde el año 2002 y la misión de transitar hacia la realización del mismo, el cual se inscribe en el cumplimiento de la normativa constitucional y legal, especialmente del artículo 30 de la Ley 24 de 1992, y del artículo 8 de la Ley 812 de 2003, que aspiran a crear, a corto, mediano y largo plazo, una cultura de los derechos humanos en el país para afectar positivamente las creencias y construir nuevos significados, actitudes y comportamientos de respeto, práctica, defensa y exigibilidad de los derechos humanos en la población colombiana.

No sobra recordar que en el proceso de expansión, conocimiento, apropiación y socialización, el PLANEDH fue sometido a debate en sendos talleres con comunidades promotoras de los derechos humanos en los departamentos de Huila, Bolívar, Guaviare, Córdoba, Cundinamarca, Boyacá y en Bogotá DC.

La educación en derechos humanos que propone el PLANEDH apunta a la transformación social, a la liberación de hombres y mujeres y al empoderamiento de la sociedad para la realización de sus derechos y libertades. En este sentido, se propone que la educación se constituya en un factor de democratización y modernización de nuestra sociedad.

El respeto y vigencia de los derechos humanos no sólo forma parte del área de la democracia política, sino que también hace parte del área de la democracia cultural y educacional. En el avance de una sociedad democrática hay que reconocer que la dignidad humana es central y es necesario potenciar el tejido intercultural de la sociedad en sus más diversas, coloridas y múltiples manifestaciones, propias de una sociedad pluricultural, multiétnica, democrática y participativa.

Como lo hemos dicho en otras oportunidades, la formación en derechos humanos ha adquirido un carácter trascendentemente protector y promotor de la dignidad humana en las sociedades actuales. Por ello, la divulgación y la promoción acerca de la existencia, el contenido, las formas de amparo y la defensa de los

mismos, buscan que los seres humanos puedan hacer efectivos esos derechos y evitar su vulneración. También se pretende que en el proceso de aprendizaje se estructuren formas de comportamiento basadas en el reconocimiento no sólo de los propios derechos, sino de los derechos de los demás, dando dimensión y significado a la dignidad humana en sociedad<sup>18</sup>.

Dentro de esta visión es preciso reafirmar la importancia que reviste, para la educación en derechos humanos, incorporar una perspectiva diferencial en relación con los derechos esenciales que corresponden a las mujeres, los niños, las niñas, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, el pueblo ROM, las personas en situación de discapacidad, de indigencia o de desplazamiento forzado, las personas privadas de su libertad, las comunidades LGTB y la población afectada por la violencia o en condiciones de pobreza extrema, dando nuevos significados a los derechos que les son propios, tanto en el ámbito de lo privado como en el del dominio público<sup>19</sup>.

Para finalizar, es importante señalar que una educación en y para los derechos humanos, como parte del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), requiere: 1- privilegiar estrategias metodológicas que generen conocimiento colectivo, es decir, aquellas en que los participantes tengan un protagonismo permanente y no se limiten a la escucha pasiva, como ha sido tradicional; 2- modelos pedagógicos coherentes con los fines y objetivos, es decir, aquellos basados en corrientes y modelos críticos y constructivistas; 3- la aplicación de la práctica pedagógica, política y ética del diálogo de saberes y 4- un proceso permanente de reflexión, actualización y experimentación de los educadores que la impulsan y la promueven y la formulación de referentes y criterios de evaluación<sup>20</sup>.

La realización del PLANEDH permitirá asegurar la efectividad del mandato consagrado en el artículo 67 del Texto Superior, de acuerdo

---

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoséptimo informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República.

<sup>19</sup> *Ibídem*.

<sup>20</sup> *Ibídem*.

con el cual: “La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, 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”.

No sobre recordar que en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se recoge la importancia de la educación en derechos humanos, al sostener que *“el desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”*. Estas situaciones llevaron a la Asamblea General de Naciones Unidas a proclamar “la Declaración” como *“ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades...”*

Por esta razón, a Corte Constitucional, en la reciente sentencia C-376 de 2010, señaló como objetivos de la educación, los siguientes:

“(i) la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática<sup>21</sup>; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades<sup>22</sup>; (iii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales<sup>23</sup>; (iv) es un elemento dignificador de las personas<sup>24</sup>; (v) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico<sup>25</sup>; (vi) es un instrumento para la construcción de equidad social<sup>26</sup>, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características.”

---

<sup>21</sup> Sentencia T-787 de 2006.

<sup>22</sup> Sentencia T-002 de 1992.

<sup>23</sup> 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”*.

<sup>24</sup> Sentencia T-672 de 1998.

<sup>25</sup> Sentencia C-170 de 2004.

<sup>26</sup> Sentencia C-170 de 2004.

## 5.- LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN.

La Defensoría del Pueblo desde hace varios años ha venido insistiendo en el reconocimiento del carácter gratuito y obligatorio de la educación pública primaria. Tal exigencia se ha plasmado en la mayoría de sus publicaciones, informes y recomendaciones, tomando como soporte lo previsto en los tratados internacionales que reconocen derechos humanos, los cuales integran el denominado bloque de constitucionalidad. A manera de ilustración, en varios de los citados tratados y convenios internacionales se dispone que:

- Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 28. 1. 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 obligatoria y gratuita para todos (...)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 13.2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. En el mismo sentido, se reconoce esta obligación en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en la Observación General No. 11, al referirse al concepto de gratuidad, señaló:

*“Gratuidad.* El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la 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".

De acuerdo con lo expuesto, en materia de educación, el Estado colombiano se ha comprometido internacionalmente a respetar los diversos tratados de derechos humanos ratificados, que le imponen obligaciones de efecto inmediato y otras de cumplimiento progresivo. Dentro de las primeras, se encuentra la de asegurar la provisión de una educación primaria pública, de manera universal y gratuita.

Estos mandatos del derecho internacional de los derechos humanos fueron recogidos en la Constitución Política de 1991, en el artículo 67, el cual dispone: "La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos".

Como complemento de la prescripción citada, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) en el artículo 183 establece: "El Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa".

El Gobierno nacional regula en el Decreto 135 de 1996 los cobros que por concepto de derechos académicos se puedan exigir en los establecimientos educativos estatales. También establece que la autoridad competente, mediante reglamento territorial, determine cuáles de las escalas se aplicarán en la jurisdicción que le corresponda, teniendo en cuenta las características socioeconómicas y culturales existentes en la entidad territorial y la existencia obligatoria de la escala de gratuidad.

En cuanto a la definición de derechos académicos, en el artículo 5 se dispone que: “se entiende por derechos académicos la suma regulada por la autoridad competente, con la cual las familias que pueden hacerlo, contribuyen de manera solidaria para atender costos de los servicios educativos distintos de los salarios y prestaciones sociales del personal, requeridos por los establecimientos estatales para la formación integral de sus hijos, durante el año académico”

En la práctica se ha ido perfilando otro tipo de cobros junto a los derechos académicos, los cuales se suelen clasificar bajo las siguientes denominaciones<sup>27</sup>:

- **Cobro por servicios complementarios:** corresponde a la suma anual derivada del suministro de bienes y servicios de carácter complementario, definidos por el colegio dentro del Proyecto Educativo Institucional y en el manual de convivencia. Bajo este concepto se incluyen únicamente la sistematización de boletines de rendimiento escolar, la agenda, el manual de convivencia, el carné, el material didáctico y las salidas pedagógicas.
- **Cobros periódicos:** son las sumas que pagan regularmente los padres de familia o acudientes, que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de transporte escolar, alojamiento y alimentación<sup>28</sup>.
- **Otros cobros:** son los que no constituyen elementos indispensables de prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo y deben estar establecidos de manera expresa en el manual de convivencia. Estos cobros corresponden a derechos de grado, expedición de certificados y constancias, etcétera.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Resolución No. 4361 de 2006 de la Secretaría de Educación de Bogotá.

<sup>28</sup> Dispone, al respecto, el artículo 7º del Decreto 0135 de 1996: “El cobro por concepto de servicio de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, en cuyo costo decida incurrir el establecimiento educativo estatal, deberá ser definido en el proyecto educativo institucional y sometido al procedimiento de determinación, contemplado en el artículo 9º de este reglamento para los derechos académicos”.

<sup>29</sup> Frente a estos cobros, el citado artículo 7º del Decreto 0135 de 1996 dispone: “Cualquier otro cobro sólo podrá hacerse, si así lo determina la secretaria de educación departamental o distrital en el acto administrativo a que se refieren los artículos 2 y 5 de este reglamento o a expresa solicitud del Consejo Directivo del establecimiento educativo estatal”.

Como se puede observar, en la Constitución Política no se garantiza de forma expresa la gratuidad en la educación básica, en ninguno de sus niveles, pues se establece el cobro de derechos académicos a quienes puedan pagarlos, lo cual opera conforme a los criterios señalados en la Ley 115 de 1994 y el Decreto 135 de 1996. Adicionalmente, se permite el cobro de servicios complementarios, de sumas periódicas y de otros componentes, de acuerdo con las exigencias señaladas en las normas previamente expuestas.

En todo caso, es pertinente recordar que la Ley 1269 de 2008 prohibió a todos los establecimientos educativos exigir “cuotas de dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos”. De igual manera, la citada ley impuso la obligación de que la lista de útiles escolares guarde relación directa con el Proyecto Educativo Institucional (PEI), al tiempo que prohíbe que dichos materiales se entreguen al establecimiento educativo.

Recientemente, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-376 de 2010, siguiendo la posición reiterada de la Defensoría del Pueblo referente al reconocimiento de la educación pública primaria como gratuita y obligatoria, decretó la exequibilidad parcial del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que: “la competencia que la norma otorga al Gobierno nacional para regular cobros académicos en los establecimientos educativos estatales, no se aplica en el nivel de educación básica primaria, la cual es obligatoria y gratuita”.

En la parte motiva de la referida sentencia, la Corte adoptó los criterios impuestos por el derecho internacional de los derechos humanos, frente a los cuales la Defensoría del Pueblo ha venido solicitando reiteradamente su plena exigibilidad. En este sentido, expresamente se dijo:

“De acuerdo a la regla hermenéutica consignada en el artículo 93 constitucional, la interpretación del derecho a la educación, concretamente del contenido normativo del artículo 67 de la Carta, deberá ser realizada *“de conformidad con los tratados internacionales sobre*



*derechos humanos ratificados por Colombia*”, razón por la cual resulta imperativa la labor de consulta de los instrumentos de esta naturaleza que permitan avanzar en el esfuerzo de determinación del alcance del mencionado derecho.

(En este sentido, según) los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, vinculantes para el Estado colombiano, mientras que la enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, se insta a los Estados Partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

Interpretando el inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior.

El cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.

De otra parte, el cumplimiento del deber de gratuidad en el nivel de primaria, como mandato de inmediata ejecución, no puede convertirse en una barrera para la accesibilidad a otros niveles de educación, ni erigirse en causa para que se afecte el principio de *aceptabilidad* conforme al cual los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser *“pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”*.

En síntesis, de acuerdo con los estándares establecidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos relativos a las garantías que se integran al derecho a la educación, “los cobros académicos” a que hace referencia el artículo 67 de la Constitución, no pueden ser aplicados en las instituciones educativas oficiales en el nivel de enseñanza primaria, en el cual el acceso a la educación pública debe ser gratuita, sin consideración al estrato socioeconómico. El ámbito de aplicación de esos

costos corresponderá únicamente a aquellos niveles en los cuales se permite la implantación progresiva de la gratuidad: secundaria, superior, y preescolar. En este último caso, en los términos en que lo ha establecido la Constitución y la jurisprudencia constitucional”.

Aun cuando el pronunciamiento de la Corte Constitucional se limita al cobro de los derechos académicos, no se puede olvidar que los costos complementarios, los cobros períodos, etc., deben igualmente ser objeto de un seguimiento permanente con el fin de garantizar que sean equitativos y garanticen no sólo el acceso sino también la permanencia en el sistema educativo de todos los niños y niñas, especialmente de aquellos que pertenecen a grupos poblacionales vulnerables.

## **6.- DEL SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN.**

La Defensoría del Pueblo publicó en el 2007 una investigación referente al estado de cumplimiento del principio de gratuidad, con información correspondiente a los años 2005 y 2006, bajo el nombre “*La Gratuidad de la Educación es un Derecho*”. El objetivo de la investigación apuntaba a determinar si las instituciones de educación pública en los niveles de preescolar y básica primaria estaban aplicando los criterios previstos en el Decreto 135 de 1996, que regula los cobros por concepto de derechos académicos.

Dicha investigación se estructuró en dos componentes: primero, un estudio de los actos administrativos expedidos durante los años 2005 y 2006 por las secretarías de educación departamentales, distritales y de municipios certificados que establecen los cobros de derechos académicos y otros cobros en las instituciones o centros educativos públicos del país; y segundo, un estudio de casos realizado en los distritos de Bogotá y Barranquilla en el año 2005, en donde se calculó una muestra representativa de 125 establecimientos educativos por distrito.

A través del análisis de los actos administrativos se evidenció que algunos entes territoriales reducían la labor de identificación del nivel

socioeconómico de los educandos a la identificación del estrato que aparecía en un recibo de servicio público, sin identificar si las familias de estos niños percibían un ingreso de manera regular o si, por el contrario, tenían inestabilidad en el mismo.

En el año 2005, de los 1098 municipios del país 877 (79.87%) cobraban por concepto de derechos académicos y servicios complementarios, los 221 (20.13%) restantes no realizaban cobro alguno por derechos académicos en educación preescolar y básica primaria, pero cobraban por servicios complementarios, tales como sistematización de calificaciones y boletines, carnés, agendas —que incluyen el manual de convivencia—, certificados y constancias de cualquier índole, entre otros.

En el año 2006, de los 1098 municipios del país 803 (73.13%) cobraban por concepto de derechos académicos y servicios complementarios, los 295 (26.87%) restantes no realizaban cobro alguno por derechos académicos en educación preescolar y básica primaria, pero cobraban por los servicios complementarios citados en el párrafo anterior.

De igual manera, se determinó que en el año 2006 los departamentos que cobraban las tarifas más elevadas por concepto de derechos académicos fueron Antioquia, Huila y Tolima, con valores superiores a \$ 150.000 pesos anuales. Así mismo, se pudo observar que en el 2006 los municipios certificados que cobraban las tarifas más altas por derechos académicos fueron Itagui, Envigado, Ibagué, Cartago, Duitama, Neiva, Florencia, Popayán y Lórica, con montos superiores a los \$ 100.000 anuales.

La conclusión general de la aplicación de las encuestas en Bogotá y Barranquilla en el año 2005 es que la normativa local educativa se concebía teniendo en cuenta a aquellos grupos que por ser vulnerables merecían la mayor protección del Estado, pero su implementación no era adecuada, ya que en muchos de los establecimientos educativos encuestados no se identificaban ni se

llevaban estadísticas depuradas de los grupos poblacionales vulnerables a los cuales, por norma, se les debía aplicar la gratuidad.

Frente a esta investigación, la Defensoría del Pueblo en los años 2007 y 2008 realizó un proceso de seguimiento, en el cual evidenció que algunas instituciones educativas públicas del país, durante el año 2008, realizaban cobros a las familias por concepto de implementos de aseo e higiene personal; implementos propios del funcionamiento de los establecimientos educativos; suministro de servicios públicos; uso de equipos, espacios o pupitres ubicados en el interior de las instituciones educativas; transporte escolar; alimentación escolar; uniformes; uso de baños o baterías sanitarias; entre otros; lo cual imponía barreras de orden económico que dificultan el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

La Defensoría del Pueblo requirió al Ministerio de Educación Nacional y a las secretarías de educación del país para que vigilen y controlen que en el listado básico de útiles escolares no se traslade a las familias el costo de implementos que son responsabilidad exclusiva de las instituciones educativas, tales como productos para el aseo personal, así como que tampoco se exijan útiles y textos escolares de una determinada marca. También se solicitó que implementaran un sistema de supervisión para detectar en las instituciones educativas públicas cobros que afecten el derecho a la gratuidad tanto en el proceso de matrícula como durante el año escolar.

Se exhortó al Ministerio de Salud a que fortaleciera y ampliara la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, especialmente los referidos a nutrición y salud, y se exigió a los directores de las instituciones educativas públicas que no condicionen la matrícula al pago de derechos académicos o a cualquier otro pago que restrinja el acceso y/o permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

En términos estadísticos, en el año 2007, de los 1098 municipios del país 904 (82.33%) cobraban por concepto de derechos académicos y servicios complementarios, los 194 (17.67%) restantes no realizaban

cobro alguno por derechos académicos en educación preescolar y básica primaria.

En el año 2008, de los 1098 municipios del país 810 (73.77%) cobraban por concepto de derechos académicos y servicios complementarios, los 288 (26.23%) restantes no realizaban cobro alguno por derechos académicos.

Con la Circular 010 de 2008, el Defensor del Pueblo solicitó a todos los defensores regionales y seccionales de la entidad realizar el seguimiento a las recomendaciones de la investigación *“La Gratuidad de la Educación es un Derecho”* a través de visitas, aplicación de encuestas o entrevistas a rectores y docentes de algunos establecimientos educativos públicos y privados del país.

El 16 de enero de 2009, el Defensor del Pueblo, en comunicado de prensa No. 0301, solicitó a todos los defensores regionales y seccionales del país que realizaran el seguimiento permanente y eficaz a la aplicación de la Ley 1269 de 2008, también llamada *“Ley de útiles escolares”*, por parte de las correspondientes secretarías de educación de las diferentes entidades territoriales, con el objeto de detectar los abusos que pudieran cometerse en los establecimientos públicos y privados.

Del desarrollo de esta investigación y del proceso de seguimiento que se ha llevado a cabo, se concluye que existen varias razones por las cuales las familias no envían a sus hijos a las escuelas, el principal de cuyos factores es el estado de pobreza, que impide cubrir costos del sistema escolar (matrícula, pensión, uniformes, útiles escolares, material de estudio, alimentación escolar, transporte escolar, etc.) lo cual genera un grave obstáculo para el acceso y permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo. Ni siquiera los denominados “subsidios educativos por bajos ingresos” a cargo del Estado han contribuido a la realización del derecho. Así se desprende del último informe publicado por el DANE, contenido en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), según la cual las razones de no asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años al

sistema educativo, entre otras causas, se atribuye a los costos educativos elevados o a la falta de dinero, en una proporción del 24% de la totalidad de la tasa de no asistencia escolar en Colombia, equivalente al 11,6.

Se puede asegurar que aun cuando se aplique el principio de gratuidad frente a los derechos académicos, tal y como lo ordenó la Corte Constitucional en la sentencia C-376 de 2010, es indispensable mantener un control permanente a los cobros por servicios complementarios, cobros periódicos, útiles escolares, uniformes, etc., con el objeto de garantizar de que estos no se conviertan en instrumentos que conduzcan a la deserción escolar y pongan en riesgo la realización del derecho fundamental a la educación. Por otra parte, el principio de progresividad debe conducir a la eliminación total de dichos cobros, especialmente en la educación básica primaria, con el propósito de encauzar el principio de gratuidad hacia su plena operatividad. Así se pronunció la Defensoría del Pueblo en el 2007, cuando exhorto al Estado colombiano “a que implemente lo antes posible un plan de acción eminentemente participativo, como el contemplado en el artículo 14 del PIDESC, que permita adoptar en un tiempo razonable (no más de 5 años) la gratuidad en los costos educativos en que tiene injerencia directa, tales como los derechos académicos, costos complementarios y costos periódicos. En lo referente a los demás costos que forman parte de la canasta educativa, se debe implementar un sistema óptimo de subsidios que focalice efectivamente los escasos recursos en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad.”

## **7.- CONSIDERACIONES SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO No 12 DE 2010 - SENADO.**

El objeto de este proyecto de acto legislativo es modificar el artículo 67 de la Constitución Política, incluyendo algunos conceptos que a la luz de la doctrina internacional de los derechos humanos resultan pertinentes, como se analizará más adelante. En cuanto a las novedades que se incluirían en el precepto constitucional se encuentran las siguientes:

- El reconocimiento expreso de la educación como un derecho fundamental.
- La consagración de la educación como política estatal.
- El objetivo de la educación como vía para el desarrollo de la formación ciudadana, el acceso al conocimiento de la historia colombiana, el aprendizaje de idiomas y lenguas de grupos étnicos, así como la capacitación en tecnologías de la información y la comunicación.
- La constitucionalización de la educación como derecho-deber de cada persona.
- La obligatoriedad de la educación, incluyendo el grado preescolar de tres años, la educación básica y media.
- La consagración de un servicio educativo para la primera infancia, en el que se incluyan servicios de protección, nutrición, salud y cuidado, en los términos que se establezca en la ley.
- La prestación gratuita de la educación por parte del Estado en los niveles de preescolar, básica y media.
- El desarrollo de medidas para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, tales como (i) exigir la pertinencia de la educación; (ii) requerir que en los planes de desarrollo se establezcan programas para el mejoramiento de la calidad de la educación y (iii) consagrar el deber de capacitar a los educadores.

Para la Defensoría del Pueblo, el proyecto se ajusta a las directrices reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos y reconoce la amplia jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Como contribución, la Defensoría estima necesario precisar algunos de los conceptos y reglas propuestas en la iniciativa:

## 1.- En cuanto a la gratuidad de la educación.

La norma propuesta en el Acto Legislativo No. 12 de 2010 consagra que la gratuidad tendrá aplicación en los niveles de preescolar, básica y media, la cual se establecerá gradualmente en todo el territorio nacional a partir del año 2012.

Frente a esta propuesta, (i) se considera que la gradualidad no debe aplicar para la **educación básica primaria**, en el entendido de que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-376 de 2010, reconoció que dicha obligación es de aplicación inmediata por el Estado, de acuerdo con lo previsto por los tratados y convenios internacionales de derecho humanos.

De igual manera, (ii) debe exigirse la gratuidad inmediata de la educación en el grado preescolar, esto es, niños entre los 3 y 5 años de edad, ya que no es ético ni justo que la educación sea obligatoria y gratuita para niños y niñas con edades superiores a los 5 años y que no lo sea para quienes son menores de dicha edad. **En todo niño, a menor edad, mayor es su vulnerabilidad.** No reconocer la gratuidad de la educación preescolar, podría generar barreras de índole económico al acceso a la educación, desde el inicio de la vida escolar.

Adicionalmente, (iii) como se trata de un régimen cuya progresividad se aplicará desde el año 2012, sería pertinente evaluar la posibilidad de reconocer dicha disposición como una norma transitoria constitucional; (iv) al tiempo que se establece una prohibición frente a la adopción de medidas regresivas, referentes a las entidades territoriales en las cuales ya existe gratuidad en los niveles de básica secundaria y media.

Se considera primordial (v) la definición del alcance del principio de gratuidad, en el entendido de identificar claramente cuáles son los cobros inmersos en dicho concepto: ¿solo matrícula y pensión? o ¿matrícula, pensión y los costos periódicos? o ¿los derechos académicos y los cobros complementarios?



Para la Defensoría podría consagrarse (vi) la gratuidad total en **preescolar** y en la **educación básica primera**, en donde no sólo se excluya el cobro de los costos directos de matrícula y pensiones, sino también aquellos costos indirectos como uniformes, libros y transporte, en la medida en que pueden obstaculizar el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo. Lo anterior no sería contrario a lo expuesto en la sentencia C-654 de 2007<sup>30</sup>, en cuanto al principio de solidaridad, ya que los estudiantes de educación básica secundaria, media y superior coadyuvarían solidariamente a la financiación de la educación básica primaria.

Al limitar de esta manera la modificación propuesta relacionada con la gratuidad de la educación, se estaría, primero, armonizando la norma interna colombiana con la doctrina internacional de derechos humanos en materia de gratuidad de la educación; segundo, se acataría lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-376 de 2010, y, por último, se eliminarían los argumentos en contra de la propuesta por la falta de recursos económicos ya que, como se mencionó anteriormente, los estudiantes de educación básica secundaria, media y superior contribuirían solidariamente a la financiación de la educación básica primaria (principio de solidaridad).

## **2.- La progresividad en el acceso obligatorio al grado preescolar.**

Frente a esta disposición deben hacerse dos comentarios: primero, como se trata de un régimen transitorio, su reconocimiento debe aparecer en una norma constitucional de alcance igualmente transitorio; segundo, debe aclararse que en las entidades territoriales en las cuales ya existe cobertura en la prestación del grado preescolar, debe asegurarse su continuidad para no incurrir en una medida regresiva.

## **3.- La realización del Estado de los programas correspondientes.**

En el acto legislativo propuesto se señala que: “Para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, el

---

<sup>30</sup> Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Estado, en todos sus niveles, realizará los programas correspondientes”. Esta disposición, tal y como está propuesta, entra en contradicción con la libertad de enseñanza y aprendizaje y la autonomía universitaria.

En efecto, el Estado puede establecer parámetros, exigir algunas cátedras y avalar u homologar programas, pero no puede imponer, en todos los niveles, “*los programas correspondientes*”, pues ello implica un direccionamiento estatal de la educación, contrario a los principios de libertad y de democracia participativa reconocidos en la Carta Fundamental.

Sería preciso aclarar el alcance que se pretende dar al artículo propuesto, para no incurrir en contradicciones con los artículos 68 y 69 del Texto Superior.