



Gratuidad de la educación primaria:

Un derecho de las personas y una obligación del Estado colombiano

 Rodrigo Uprimny

Director del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, DJS

La política de la actual administración distrital de impulsar formas de gratuidad en el acceso a la educación primaria ha sido defendida por algunos sectores como un paso muy importante en la democratización del acceso a la educación.

Por el contrario, otros analistas la han criticado, pues consideran que es una estrategia populista, que desconoce las restricciones fiscales y que terminaría afectando la calidad de la educación pública. Además, los críticos señalan que el acceso gratuito puede llegar a ser inequitativo, pues, ¿por qué no se debería cobrar a quien tiene capacidad de pago?

Esos debates políticos y económicos son obviamente importantes. Pero no pienso abordarlos en este artículo, pues la tesis que pienso desarrollar es otra, y es la siguiente: la administración distrital no tenía, desde el punto de vista jurídico, una opción diferente a impulsar la gratuidad, por cuanto, conforme a la Constitución y a los pactos de derechos humanos, el acceso gratuito y universal a la educación primaria es un derecho de las personas.

Por consiguiente, es un deber del Estado y de todas sus autoridades, incluidas las entidades territoriales, hacer efectiva dicha gratuidad. Y por ello, mientras ese marco jurídico subsista, las discusiones políticas anteriormente señaladas pasan a un segundo plano, en la medida en que las autoridades distritales tienen el deber de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Para sustentar esa tesis, comenzaré por recordar la regulación de la gratuidad en los pactos de derechos humanos, para luego examinar la normatividad constitucional relevante y extraer las conclusiones de rigor.

Los pactos de derechos humanos y la gratuidad de la educación superior

La normatividad internacional en derechos humanos establece, en materia de acceso a la educación, un régimen diferenciado, según que se trate de educación primaria, secundaria o superior. Así, debe haber acceso universal y gratuito a la educación primaria, que es además obligatoria. El régimen es un poco diverso en la educación secundaria y superior, pues en esos casos, la educación no es obligatoria y la gratuidad no es un mandato tan imperativo. En ellos podría uno decir que el deber del Estado es hacer asequible esas formas de educación a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.



Esta consagración del carácter gratuito y obligatorio de la educación primaria es una constante de las normas internacionales en derechos humanos, desde la Declaración Universal de 1948 hasta las últimas convenciones que han toca-

La política de la actual administración distrital de impulsar la gratuidad en la enseñanza primaria, lejos de ser populista o inequitativa, es un desarrollo de las obligaciones internacionales y constitucionales del Estado colombiano en la materia. Las autoridades nacionales, en vez de polemizar con esa política, deberían examinarla atentamente, con el fin de extraer enseñanzas para formular el “plan detallado” para asegurar la enseñanza primaria gratuita en todo el territorio nacional en un plazo razonable.

Sigue en la página 4

Gratuidad de la educación.

Viene de la página 3

do el tema, pasando por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, el llamado Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 y la Convención de los Derechos del Niño de 1988.

Todos esos documentos han sido aprobados por Colombia y los tratados han sido ratificados por nuestro país, por lo cual obligan al Estado colombiano, y todos establecen inequívocamente el carácter universal, gratuito y obligatorio de la educación primaria.

Así, para no congestionar al lector con exceso de referencias normativas, basta citar el artículo 13 del PIDESC, que establece que para garantizar el derecho a la educación, los Estados reconocen que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

La redacción de las normas internacionales sobre educación gratuita es tan inequívoca que nadie duda de que, conforme a dichas normas, el Estado tiene el deber de “implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos”, como lo dice la Convención de los Derechos del Niño.

Es cierto que existen importantes discusiones sobre el alcance de la gratuidad, de suerte que uno puede hablar de al menos tres concepciones sobre el contenido de esa obligación estatal:

- una concepción minimalista, según la cual, el Estado tiene tan sólo el deber de abstenerse de cobrar derechos académicos y de matrícula;
- una concepción intermedia, según la cual el Estado debe, además, cubrir todos los otros costos directos asociados con la asistencia de los niños y niñas a la educación primaria, como los útiles, los libros o los uniformes; y
- una concepción integral, robusta o maximalista de gratuidad, según la cual, fuera de lo anterior, el Estado debería cubrir, por medio de subsidios económicos, los costos de oportunidad en que incurren las familias al permitir que los niños asistan a clases.

Pero, a pesar de esas controversias sobre el alcance de la obligación, lo que es indudable es que dicha obligación existe y cubre al menos la prohibición de cobrar matrículas y derechos académicos en las instituciones educativas públicas de enseñanza primaria.

Esta obligación de gratuidad es tan clara a nivel internacional, que el PIDESC, que fue aprobado en Naciones Unidas en 1966, aprobado por el Congreso colombiano en 1968, ratificado por nuestro país en 1969, y que entró en vigor a nivel internacional en 1976, prevé en el artículo 14 la situación de aquellos países que al momento de ratificar el pacto no hubieran podido asegurar la educación gratuita, universal y obligatoria.

Dichos Estados tenían entonces que “elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.

Esto significa que desde 1969, año de ratificación del PIDESC, o al menos, desde 1976, fecha en la que entró en vigor el PIDESC, el Estado colombiano tenía la obligación de poner en marcha un plan detallado para lograr, en un período razonable, la enseñanza primaria gratuita universal.

Esto, obviamente, no se ha hecho, pues no sólo se siguen cobrando matrículas y derechos académicos por la educación primaria en las escuelas públicas sino que, además, no ha existido (o al menos no es conocido) ese plan, al cual Colombia se comprometió hace más de treinta años.

El incumplimiento de esas obligaciones internacionales es flagrante, como lo señaló la Relatora Especial de Naciones Unidas, Katarina Tomaševski, en su informe de 2004 sobre el Derecho a la Educación en Colombia.

Las obligaciones constitucionales de las autoridades

Ahora bien, podría alegarse que si bien la cosa es clara a nivel internacional y que Colombia está incumpliendo en este aspecto sus obligaciones internacionales; sin embargo, las instituciones educativas públicas y las entidades territoriales no están impedidas de cobrar derechos académicos y matrículas por cuanto la Constitución lo permite.

La normatividad internacional en derechos humanos establece, en materia de acceso a la educación, un régimen diferenciado, según se trate de educación primaria, secundaria o superior.



Las instituciones educativas públicas pueden cobrar derechos educativos a quienes puedan pagar, salvo en la enseñanza primaria, pues ésta debe ser gratuita.

Esta objeción a primera vista parece sólida, pues el artículo 67 de la Constitución, que regula el derecho a la educación, establece que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, pero “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

Esta norma permite cobros de derechos académicos a quienes tienen capacidad de pago, sin excluir de dicha posibilidad a la enseñanza primaria, por lo cual podría concluirse que, a pesar de los mandatos internacionales, desde el punto de vista interno y constitucional, es posible que la enseñanza primaria no sea totalmente gratuita. Y que como la Constitución es la norma suprema a nivel interno, entonces: “de malas” los tratados de derechos humanos; las instituciones educativas públicas pueden seguir cobrando derechos académicos en la enseñanza primaria.

Sin embargo, esa tesis no es correcta, por la sencilla razón de que otra disposición de la misma Constitución establece que los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional, al menos para determinar el contenido de los derechos reconocidos por la Constitución.

En efecto, el artículo 93 señala que los derechos consagrados en la Constitución “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Por consiguiente, el contenido del derecho a la educación debe ser interpretado de conformidad con el PIDESC y los otros tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales prevén la gratuidad de la educación primaria.

En esas condiciones, es necesario armonizar la previsión del artículo 67 de

la Constitución, que autoriza los cobros de derechos académicos en las instituciones educativas públicas para aquellos que puedan pagar, y el PIDESC, que ordena la gratuidad en este nivel educativo. Y la armonización es obvia: las instituciones educativas públicas pueden cobrar derechos educativos a quienes puedan pagar, salvo en la enseñanza primaria, pues ésta debe ser gratuita.

Reflexiones finales

Conforme con lo anterior, la política de la actual administración distrital de impulsar la gratuidad en la enseñanza primaria, lejos de ser populista o inequitativa, es un desarrollo de las obligaciones internacionales y constitucionales del Estado colombiano en la materia. Las autoridades nacionales, en vez de polemizar con esa política, deberían examinarla atentamente, con el fin de extraer enseñanzas para formular el “plan detallado” para asegurar la enseñanza primaria gratuita en todo el territorio nacional en un plazo razonable, que ordena el artículo 14 del PIDESC y que el gobierno colombiano ha incumplido durante treinta años. ●

► [Vea más de nuestro tema central en la página 12](#)

