

Amparo
Voto 10821-03

Exp: 02-003195-0007-CO

Res: 2003-10821

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas con veintinueve minutos del veintiséis de setiembre del dos mil tres.

Recurso de amparo interpuesto por MAURA PALACIOS CASTILLO, cédula de Residencia número 270-189818-110103, a favor de FRANCISCO RAUDEZ PALACIOS, contra el FONDO NACIONAL DE BECAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Resultando:

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las quince horas dos minutos del dieciséis de abril de dos mil dos (folio 1), la recurrente interpone recurso de amparo contra el Fondo de Becas del Ministerio de Educación Pública y manifiesta que en razón de que el amparado, quien es su hijo, tiene una discapacidad, presentó ante la autoridad recurrida la documentación requerida para que se le otorgara un beneficio económico como estudiante. Al enterarse de que el menor amparado era extranjero residente se anuló su boleta y denegó la beca solicitada, pues según se le indicó en FONABE "las becas se le otorgan únicamente a los nacionales". Estima que la autoridad recurrida violentó lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política y lo señalado en la Ley 7600 del 02 de mayo de 1996, denominada "Ley de Oportunidad para Personas con Discapacidad".

2. Informa bajo juramento EDUARDO QUIJANO CARDALDA, en su calidad de PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO NACIONAL DE BECAS (folio 11), que efectivamente la solicitud de beca correspondiente a Francisco Raudez Palacios no pudo tramitarse por ser un niño de nacionalidad extranjera. El formulario advertía claramente que el solicitante debía ser un estudiante costarricense, ya que, dicho fondo fue creado por la ley 7658/97, que declara que sus beneficios alcanzan sólo a estudiantes nacionales, por lo que estima que se ha actuado dentro del marco legal vigente. Asimismo, afirma que la ley 7600 (Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad) no es aplicable al caso, debido a que no se ha discriminado al solicitante en razón de la discapacidad, sino por razones de nacionalidad. Indica que la Ley de Fonabe es posterior y especial, en cuanto referida solamente a becas. Indica que no está involucrado en este caso el derecho a la educación, pues no se está limitando, sino que se trata de un beneficio adicional, una beca, cuya distribución es limitada porque FONABE no tiene recursos para becar a todos los estudiantes pobres. En tales condiciones aduce que es razonable que este beneficio adicional se restrinja solo a los costarricenses. Solicita que se desestime el recurso planteado.

3. Por sentencia número 2002-6258 de las 15:00 horas del 25 de junio del 2002, se reservó el dictado de la sentencia de este recurso hasta tanto no se resolviera la acción de inconstitucionalidad número 00-2675-0007-CO.

4. En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada **Calzada Miranda**; y,

Considerando:

I. Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) El 8 de febrero el Director del Centro Educativo La Mina solicitó al Fondo Nacional de Becas el otorgamiento de una beca para el niño Francisco Raudez Palacios quien presenta problemas de aprendizaje según certificación del Subdirector del Hospital Nacional de Niños (folios 3,4).

b) La solicitud de beca no fue tramitada por el Fondo Nacional de Becas por tratarse de un niño de nacionalidad extranjera (folio 11).

II. La acción de inconstitucionalidad en virtud de la cual se suspendió la tramitación de este amparo fue resuelta mediante sentencia número 2003-7806 de las 16:49 horas del 30 de julio del 2003, que declaró con lugar la acción en contra del artículo 4 inciso a) de la Ley número 7658, “Creación del Fondo Nacional de Becas” y el artículo 16 inciso a) del Decreto Ejecutivo número 26496-MEP “Reglamento a la Ley número 7658” y se anuló por inconstitucional la palabra “costarricense”. En lo conducente indicó este Tribunal en esa sentencia:

“VIII.- Análisis de la normativa impugnada. Sobre los menores de edad.- La Sala estima que la norma impugnada establece una discriminación irrazonable en perjuicio de los niños y de los adultos extranjeros, a quienes se les priva del goce efectivo del derecho fundamental a la educación, únicamente por su condición de extranjeros, y sin que un fundamento válido que justifique la diferencia, por lo que debe declararse contraria a los artículos 19, 28 y 33 de la Constitución Política. Asimismo lesiona una serie de instrumentos internacionales vigentes en nuestro medio, que tutela la igualdad de trato de los niños extranjeros, en relación con los nacionales de todo Estado, en lo que al goce de las libertades fundamentales – como la educación se refiere, instrumentos cuya violación también acarrea su inconstitucionalidad, por disposición expresa en los numerales 7 de la Constitución Política y 73 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. El numeral 28 de la Convención sobre los derechos del niño, cuyos principios –de valor universal– integran el parámetro constitucional en nuestro medio establece que:

"ARTICULO 28.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, con objeto de conseguir progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que dispongan de ella y tengan acceso a ella todos los niños y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
- d) Hacer disponibles y accesibles a la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales.
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”

Resulta evidente pues, que tanto nuestra Constitución Política, en su texto expreso, como el Derecho Internacional de los Derechos del Niño vigente en el país, impiden al Estado costarricense establecer, en perjuicio de los niños extranjeros que habiten en nuestro país, restricciones irrazonables al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, con las únicas excepciones que imponga ese marco fundamental, o las disposiciones legislativas ajustadas a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. Esto conduce a entender que si la realización y materialización efectiva del derecho de la educación, implica negarlo a otros en virtud de su ascendencia nacional, se está en presencia de una medida discriminatoria. En el sentido del Convenio sobre los derechos del Niño, el término de “discriminación” comprende “sin distinción alguna, independiente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico, o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales” y Costa Rica como Estado firmante se obligó a tomar las medidas apropiadas para asegurar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación. La Sala en sentencia número 8857-98 de las dieciséis horas treinta minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho dispuso para en un caso en lo que se discutió la posibilidad que los niños extranjeros fueran beneficiarios del bono de la educación básica, lo siguiente:

“Resulta para la Sala particularmente claro que esta norma, de gran contenido proteccionista, en los términos propios de la Convención, está destinada a todos los niños que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado que la ha aprobado, sin distinción de ninguna clase, lo que quiere decir, en estricto sentido jurídico, que cualquier infante que se encuentre en territorio de la República, es sujeto activo de todos los beneficios de la Convención. Es absolutamente claro que el país puede aplicar las políticas legislativas plasmadas en las leyes de migración, para restringir el ingreso y la permanencia de extranjeros en su territorio, a reserva de que sean disposiciones razonables y proporcionadas; pero ello no desdice el hecho incuestionable que en tanto el menor esté bajo su jurisdicción, bajo cualquier status migratorio, deba protegerse en toda la intensidad que la Convención prevé. Desde esta óptica, las normas cuestionadas resultan inconstitucionales, por violación directa del artículo 2 de la Convención del Niño.”

Como quedó expuesto, la restricción que, al acceso a las becas estudiantiles, impone a los menores extranjeros el inciso a) del numeral 4 de la ley No. 7658, así como inciso a) del artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 26496-MEP y por conexidad y consecuencia el artículo 1 inciso a) del reglamento a la ley, contraviene el marco constitucional y convencional supracitado, por fundarse únicamente en razones de nacionalidad, y por ello, con el objeto de resguardar la supremacía de aquéllas normas y principios, procede su declaratoria de inconstitucionalidad por cuanto el fondo de becas es aplicable a todos los niños que habiten en el país independientemente de su nacionalidad, origen, raza, religión o de cualquier forma de discriminación.

IX. Aplicación general de la normativa impugnada.- El derecho a la educación es un derecho fundamental para todo ser humano y el Estado debe de garantizar su ingreso, así como también que los mecanismos de acceso a éstos sean racionales. Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. Visto lo anterior, cabe ahora pasar a discutir si las normas de los numerales impugnados son razonables desde el punto de vista constitucional, que acaba de ser mencionado.

La Sala estima que el derecho al acceso al fondo de becas únicamente para costarricenses constituye una medida discriminatoria en perjuicio de toda persona extranjera, ya sea menor o mayor de edad porque el otorgamiento de becas si bien no es per se un derecho fundamental, en el conjunto de otros apoyos integra el derecho a la educación y éste no es privativo únicamente para costarricenses. El Estado no puede hacer nugatorio este derecho a aquellas personas que no tienen los medios económicos para poder obtenerlo basados únicamente en razones de nacionalidad, al igual que no lo podría hacerlo basado en razones similares, como de raza, sexo, etc. En este sentido, la nacionalidad se convierte en una condición ilegítima de exclusión de la adjudicación de becas. Con las normas cuestionadas se está negando irrazonablemente a los extranjeros de bajos recursos económicos el acceso a la educación, por cuanto el Estado dispone, en virtud del principio de solidaridad social, de mecanismos para facilitar la prosecución de estudios, los que no pueden ser utilizados discriminatoriamente.

El derecho a la educación, por pertenecer a los llamados derechos sociales, requiere para su plena vigencia de la capacidad del Estado para garantizarlo. No obstante, es imposible pretender que el Estado lo garantice más allá de su capacidad real para financiarlo. El Estado se encuentra obligado en garantizar el acceso a la educación, sin que ello implique en modo alguno, que se encuentre en la obligación de becar a todos los habitantes, sino en el que sea factible su ingreso y permanencia a los centros educativos públicos, conforme a las posibilidades de cupo, rendimiento académico y no establecer limitaciones sobre las condiciones personales del alumno que lo priven del sistema educativo en general. De tal forma que no resulta válido que se limite irracionalmente a los extranjeros, pues en aplicación del principio de solidaridad social, el acceso a las aulas de los diferentes centros educativos, de una población de bajos recursos, es general y la implementación del sistema de becas es importante para el desarrollo de la educación nacional, por lo que no debe de haber diversidad de trato basada en criterios como el de nacionalidad.

La restricción contenida en los artículos 4 inciso a), 14 párrafo segundo de la ley No. 7658, así como el artículo 16 inciso a) del Reglamento a la Ley No. 7658, en cuanto a la palabra “costarricense”, es ilegítima por irrazonable y contraviene el marco constitucional por

fundamentarse espurias. Los extranjeros como habitantes de la nación tiene el derecho a la educación, que en gran parte se reputa gratuita y obligatoria. En razón de ello, dado que muchos estudiantes, no tienen la capacidad económica para hacer frente a otros gastos que esto demanda, se han creado programas de apoyo como los de útiles escolares, pasajes del transporte público, uniformes, etc.

Al violarse el derecho a la igualdad en los términos expuestos, es lógico que por tratarse de una función de ayuda económica, se afecte también el derecho a la solidaridad social, porque éste debe comprenderse en armonía con el principio de igualdad, de tal forma que si no es legítima la excepción contenida en la norma, tampoco es legítima la limitación al derecho de educación. Todo lo anterior hace que deba declararse con lugar la acción y en consecuencia la inconstitucionalidad de la limitación contenida en los comentados artículo 4 inciso a) de la Ley de la Creación del Fondo Nacional de Becas, así como el inciso a) del artículo 16 del Reglamento, en cuanto impide a los extranjeros de escasos recursos económicos el acceso a la beca para poder realizar o continuar sus estudios en razón de su origen.

Ahora bien, el hecho de que el Estado esté obligado a garantizar el derecho a la educación a los habitantes de la Nación, no implica necesariamente que deba tener que otorgar becas u otro tipo de beneficios económicos a todos los habitantes del país de escasos recursos económicos, pues aunque eso es lo deseable y óptimo, se entiende que existen limitaciones, sobre todo de tipo económico que lo impiden, por lo que el Estado podría establecer requisitos y categorías utilizando criterios de razonabilidad. Tratándose de una función de indudable interés público, se estima razonable que en casos en que el Estado no pueda sostener un fondo de becas en razón a las condiciones económicas del país, o por una fuerte demanda de esos recursos, el legislador pueda establecer o autorizar limitaciones razonables e idóneas en cuanto a las ayudas económicas, sin que por ello se violen requerimientos de solidaridad y de justicia sociales. “

En el caso de estudio el recurrido en su informe aduce que la solicitud de beca del amparado no fue tramitada en virtud de que es un estudiante de nacionalidad extranjera. En vista de lo resuelto en la sentencia parcialmente citada, dicha negativa lesiona los derechos fundamentales del amparado a la educación, a la protección especial de Estado en su condición de menor de edad, consagrados en la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que el recurso debe ser estimado. En consecuencia, se ordena al Presidente de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas tramitar la solicitud de beneficio económico presentado a favor del recurrente de acuerdo con la Ley 7658 de 1997 y su reglamento, sin tomar en consideración el requisito anulado por esta Sala en la sentencia referida y resolver lo pertinente dentro de los ocho días siguientes a la comunicación de esta resolución.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso. Se ordena al Presidente de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas, Eduardo Quijano Cardalda, o a quien en su lugar ejerza el cargo, tramitar de inmediato la solicitud de beca presentada a favor de Francisco Raudez Palacios, sin tomar en consideración su nacionalidad extranjera y resolver lo pertinente dentro de los ocho días contados a partir de la notificación de esta resolución. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.

Luis Fernando Solano C.
Presidente

Carlos M. Arguedas R. Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Federico Sosto L.