Sentencia C-244/01

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO-Significado

AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION-Relación y distinción

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en distribución de competencias

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias

Bien puede el legislador, entonces, tomar decisiones acerca de (a.) qué entidades territoriales han de encargarse de desarrollar ciertas funciones -extensión del principio de autonomía-, (b.) el tipo de actividades respecto de las que dicho ejercicio autonómico es posible -contenido del principio de autonomía- y (c.) las formas de coordinación de esfuerzos, tanto jurídicos como económicos, para el cumplimiento de tales tareas -materialización del principio de autonomía-. Con esto, no se hace nada distinto a aplicar el principio de eficiencia en el manejo de recursos que recomienda que "la esfera territorial que con un criterio objetivo pueda desplegar mayor eficiencia en una cierta materia es la llamada asumir la respectiva competencia".

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Reserva de ley/LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Límites en distribución de competencias

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en distribución de competencias/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Desconcentración, delegación y descentralización de funciones

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en desconcentración, delegación y descentralización de funciones

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter progresivo/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Funciones a descentralizar

DESCENTRALIZACION-Intensidad/SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION DE ENTIDADES TERRITORIALES-No desconcentración, delegación o descentralización/DISTRITO Y MUNICIPIO EN SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-No desconcentración, delegación o descentralización

Referencia: expediente D-3122

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 (parcial) de la Ley 60 de 1993.

Actor: Martha Duarte de Buchheim

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Martha Duarte de Buchheim demandó parcialmente el artículo 7 de la Ley 60 de 1993, "por medio de la cual se efectúa la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.987 del 12 de agosto de 1993, y se subraya lo demandado:

"LEY 60 DE 1993

(agosto 12)

Por medio de la cual se efectúa la distribución de competencias

de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Artículo 7. Los Distritos y Municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar las funciones derivadas de sus competencias en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos, excepto para el sector educativo".

I. LA DEMANDA

La actora considera que la disposición acusada viola los artículos 67, 209 y 365 de la Constitución Política, por las razones que se señalan a continuación.

1. Para el logro de los fines constitucionales del Estado es imperativo que se realice una

organización interna del aparato estatal, que garantice la cobertura de todo el territorio nacional y el adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Dentro de esta organización, el sistema jurídico ha previsto las figuras de la descentralización territorial, funcional y por servicios, así como las de delegación y desconcentración de funciones a las que se refiere el artículo 209 Superior, las cuales constituyen mecanismos esenciales para el logro de "los objetivos de política perseguidos por el Estado, tanto en términos de eficiencia económica como de equidad". Tales mecanismos pueden utilizarse "por parte de cualquiera de los órganos cuyas actuaciones se concreten en el ejercicio de funciones administrativas, pues la norma en comento no efectuó discriminación alguna a este respecto", lo cual quiere decir, que "la delegación, descentralización y desconcentración para el ejercicio de las funciones administrativas, pueden ser aplicados por cualquiera de los organismos o entidades que cumplen tales funciones de interés general". En este orden de ideas, cuando la norma demandada impide a los Municipios y los Distritos desconcentrar, delegar o descentralizar a las localidades y comunas ciertas competencias en materia educativa, se vulnera la Constitución.

1. Como resultado de la aplicación del artículo 365 de la Carta Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y pretenden satisfacer las necesidades básicas de la población; por esta razón, su prestación "genera el ejercicio de una función adminsitrativa por parte de los órganos encargados de su desarrollo o aplicación, en el entendido que dentro de los fines sociales del Estado tales servicios deben prestarse en todo el territorio nacional y pueden ser asumidos directa o indirectamente por éste".

1. Respecto del servicio público de educación, si bien de acuerdo con el artículo 67 Superior, éste deberá ser dirigido, financiado y administrado por la Nación y las entidades territoriales, "resulta obvio concluir que para su aplicación, implementación o desarrollo, habrán de ejercerse funciones administrativas, las cuales en virtud de la norma constitucional prevista en el artículo 209, bien pueden cumplirse a través de las modalidades de la delegación, descentralización y desconcentración de funciones".

1. La norma demandada impugnada establece, entonces, una discriminación inconstitucional, "en cuando supone que la función administrativa que se presta a través de los órganos de la administración municipal o distrital, particularmente en lo atinente al servicio público de la educación, es diferente de la de cualquier otro ente de la administración pública, y les está vedado ejercerla a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos". Así, mientras la prestación del servicio público de educación por parte de entidades del nivel nacional o departamental admite la utilización de los mecanismos de la delegación, desconcentración y descentralización, a nivel local -i.e. municipal o distrital- dicha posibilidad resulta vedada por parte del artículo 7 de la Ley 60 de 1993, dando paso a un tratamiento diferenciado contrario de la Constitución, pues "se discrimina el serivicio público educativo de los demás servicios públicos, como si éste debiera prestarse en forma sustancialmente diferente de los demás".

IV INTERVENCIONES

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, obrando en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, por las razones que se señalan a continuación.

a. Si bien los cargos formulados por la actora están adecuadamente formulados y sólidamente fundamentados, "la situación es mucho más grave de lo que la demanda plantea", puesto que aunque la descentralización aparece como uno de los principios de la función administrativa de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución, "el mismo tiene un alcance mucho mayor, ya que de acuerdo con el artículo 1 Superior se trata de uno de los principios fundamentales del Estado colombiano". La descentralización "más que una opción admitida más o menos libremente, es hoy día prácticamente un imperativo, ante el fracaso definitivo del dirigismo de unas élites, del estatismo o estatalismo, y frente a la necesidad de resolver in situ las más radicales carencias de nuestra pobliación".

b. Esta necesidad de descentralización es especialmente fuerte en el sector educativo, "a tal punto, que sociedades más avanzadas, descentralizadas por tradición, tuvieron que ir mucho más allá, desbordar el concepto, para encomendar las tareas de la educación a la comunidad directamente, no como traslación tutelada de poder del Estado, sino como forma de desestatización, de participación directa e inmediata de la comunidad". Por ello, la descentralización es el primer paso que Colombia debe tomar hacia la "desestatización para la autogestión".

La ciudadana Fanny Ruiz de García, obrando como apoderada del Ministerio de Educación, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los argumentos que en seguida se resumen.

a. Existen ciertos elementos inmutables o esenciales que están presentes en todos los servicios públicos y que los caracterizan: "la titularidad pública de la actividad, y su naturaleza de prestación que satisface los intereses generales de la comunidad". En cuanto a la titularidad pública, es claro que ciertas actividades "han sido reservadas a los poderes públicos"; es decir, "que el Estado y sus comunidades autónomas han asumido su provisión y se obligan a prestarlas como servicio público a todos, sin excepción, de una manera regular y continua". Esta reserva no tiene como objetivo que la administración acapare la prestación de los servicios para aumentar sus ingresos, sino que "lo hace para servir a los intereses generales y asegurar a todos una digna calidad de vida". A través de los servicios públicos "se proporciona a la comunidad una serie de prestaciones, de la más diversa índole, que son necesarios para la existencia y desarrollo personal de sus miembros".

a. El artículo 67 de la Constitución Política reservó la financiación, dirección y administración del servicio público educativo Estatal "sólo para los entes autónomos, como son los Departamentos y Municipios, -servicio este regulado por la Ley 60 de 1993-"; la norma parcialmente demandada se limita simplemente a desarrollar el mandato constitucional estableciendo ciertas limitaciones a la desconcentración, delegación y descentralización de funciones a nivel local, con el propósito de prestar el servicio educativo de manera eficiente repartiendo competencias entre la Nación y las entidades Territoriales -artículo 288 C.P.-.

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

La ciudadana María Fernanda Pérez Valencia, obrando en su calidad de apoderada del Departamento Nacional de Planeación, intervino en este proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

a. Si bien el artículo 209 Superior otorgó a los funcionarios administrativos la posibilidad de utilizar herramientas como la descentralización, la desconcentración y la delegación para ejercer sus labores, "dentro del mismo capítulo de la Carta, dedicado a la función administrativa, se entregó al legislador, en el artículo 211, la responsabilidad de fijar las condiciones en la cuales las autoridades administrativas podrían entrar a ejercer algunas de estas herramientas". Además, el artículo 287 de la Constitución reviste al legislador de la potestad de "fijar los límites dentro de los cuales las entidades territoriales ejercerán la gestión de sus intereses", y fue en desarrollo de este artículo que se expidió la Ley 60 de 1993, en la cual se fijaron las pautas que deben seguir las entidades territoriales para el desarrollo de su función.

a. "En una de estas pautas, válidamente expedidas por el legislador, se consideró que el servicio público de la educación revestía tal importancia y relevancia social, que debía ser atendido de manera directa por las autoridades municipales o distritales, entes competentes para cubrir este servicio. Siendo de esta manera un criterio de desarrollo administrativo emitido por órgano competente, cuyo alcance no vulnera el servicio público de la educación, sino que por el contrario asigna de manera clara responsabilidades en la prestación del mismo, no es dable alegar sobre si (existen) vicios de constitucionalidad".

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino extemporáneamente en este proceso para solicitar que se declare exequible la norma acusada, por los motivos reseñados a continuación.

a. En primer lugar, la accionante no demuestra por qué con la norma impugnada se está afectando la prestación del servicio educativo, para cuya evaluación deben esgrimirse criterios de eficiencia y calidad, y no meramente organizativos; es decir, que "existen otros

factores que en realidad determinan la calidad del servicio de la educación en el país que deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar el sistema organizacional más adecuado para la prestación del servicio de educación", como lo son el manejo de los recursos humanos, el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad en el servicio. En este orden de ideas, tampoco puede aceptarse el argumento que ve en la norma demandada una forma de discriminación de la educación frente a los demás servicios, pues no es viable comparar servicios públicos diferentes que, en razón de su especificidad, "gozan de lógicas particulares para su eficiente prestación".

a. La demanda no tiene en cuenta que en el caso que se considera, precisamente "se ha dado aplicación a uno de los mecanismos de la función administrativa como lo es la descentralización. Se olvida el actual proceso por el cual transita la prestación del servicio educativo y que está desarrollado en el Ley 60 de 1993". No puede decirse que sea inconstitucional que el Congreso haga uso de una posibilidad que le otorga la Constitución y que deberá concretar "a partir de su especial consideración de conveniencia" (sic). En el presente caso, "el legislador actuó con la libertad que le ha sido conferida, y reguló una materia acorde con la realidad del país, diferenciándole del tratamiento que otorgó a la prestación de otros servicios públicos".

a. "En cuanto al sistema administrativo se refiere, en una situación de tránsito prolongado como la existencia en materia de educación, en un contexto en donde la crisis fiscal de las entidades territoriales es un patrón común, se justifica que la sucesión de entes responsables no sea diferida. En esta situación, las eventuales virtudes de la delegación encuentran mella en la problemática de recursos que produciría un efecto en cadena de imposibilidades financieras tal y como ha ocurrido con la propia descentralización".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2321 recibido el 26 de Septiembre de 2000, intervino en este proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de la expresión acusada, por las razones que se señalan en seguida.

1. De conformidad con los artículos 287 y 288 de la Carta, la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se encuentra limitada por lo que sobre la materia dispongan la Constitución y la ley, pues "si bien la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo de la descentralización, esto no significa un alejamiento del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas".

1. La norma demandada, simplemente se limitó a desarrollar la voluntad del Constituyente, que asignó amplias facultades al legislador para disponer cómo se habrán de repartir las competencias entre la Nación y los entes territoriales (art. 288, C.P.), concediéndole la facultad de distribuir los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (art. 357, C.P.). En ese sentido, "el hecho de que se haga exclusión de un servicio público como el de educación, para ser prestado directamente por las comunas y corregimientos, no significa de manera alguna discriminación; por el contrario, el hecho de que el legislador considere que la educación podrá ser prestada y manejada de manera más eficiente, real y efectiva por las autoridades municipales y distritales significa una garantía especial para que todos los habitantes del territorio nacional accedan a este derecho fundamental, en igualdad de oportunidades educativas".

La disposición estudiada tiene una finalidad eminentemente "proteccionista", pues prevé que, mientras se fortalecen los servicios educativos en el país, sean los entes departamentales quienes, en primer lugar, estén responsabilizados de su prestación; así, "aunque sean las entidades territoriales establecidas en el artículo 286 de la Carta Fundamental, las que tengan en primer lugar la responsabilidad de la prestación del servicio público de educación, ésta podrá ser transferida gradualmente a otros niveles, como el de las comunas y corregimientos, en la medida en que en primer lugar, éstos se consoliden y demuestren su capacidad para manejar estos asuntos, y, obviamente, como consecuencia de lo anterior, que el legislador así lo autorice en la respectiva normatividad de distribución de competencias".

VI CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en ejercicio de las funciones atribuidas por el numeral 4 del artículo 241 de la Carta Política.

2. Problema Jurídico

La demanda de inconstitucionalidad presentada por la actora contra uno de los apartes del artículo 7 de la Ley 60 de 1993, se sustenta en el hecho que la limitación impuesta a los Distritos y Municipios para desconcentrar, delegar o descentralizar en las localidades, comunas y corregimientos, las funciones derivadas de su competencia, en materia educativa, restringe indebidamente la aplicación de los principios rectores de la función administrativa (artículo 209 C.P.), pues no se explica cómo en un Estado en el que se reconoce y alienta la descentralización en el ejercicio del poder (artículo 1 C.P.) se impida a ciertas comunidades locales organizar la prestación del servicio público de educación. Tal limitación se convierte, además, en una violación del artículo 67 Superior que garantiza la educación como un derecho de la persona y servicio que tiene una función social.

Con el propósito de establecer si el precepto parcialmente impugnado se adecua o no a la

Carta Política, corresponderá a la Corte Constitucional (a.) establecer cuál es el sentido y alcance de los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa por parte del Estado a través de sus entidades territoriales y (b.) qué implicaciones tiene dicha organización de cara a la prestación del servicio público de educación.

3. Algunas consideraciones sobre la organización administrativa del Estado -reiteración de jurisprudencia-

La formulación del Estado colombiano como "una República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales"1 tiene un valor central dentro de la estructura política trazada a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Se trata de una fórmula que expresa, (i.) tanto la composición técnica del tipo de régimen administrativo que se ha acogido, entre nosotros, para lograr las finalidades que el ordenamiento Superior y la ley, le imponen al Estado, como (ii.) el conjunto de mecanismos y herramientas jurídicas a través de los cuales se concreta el servicio a la comunidad y la promoción de la prosperidad general 2 -v.gr. la delegación y la desconcentración-.

Ahora bien: apreciar los alcances de esta disposición, es decir, establecer los supuestos y los límites a partir de los cuales se ha de hacer la distribución de competencias entre los diversos organismos a nivel nacional y territorial, es una tarea que sobrepasa la llana aplicación de una norma jurídica, para entrar en el terreno de los hechos: precisar cuáles son las necesidades propias de los habitantes de cada región y de qué manera es posible su satisfacción eficaz. Es por esta razón que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en ejercicio de su labor de interpretación de la Carta Política ha señalado una serie de principios que si bien reconocen la necesidad y utilidad de otorgar cada vez mayor autonomía a diferentes entidades territoriales, ha condicionado dicha posibilidad a las necesidades del servicio y a las capacidades -económicas y estructurales- con las que cuenta el Estado. En palabras ya expresadas por esta Corporación3, se tiene que:

"La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.

"La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más intimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera el municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado. (artículo 311. C.P.)" -se subraya en esta oportunidad-4.

De ahí que sea necesario la fijación de ciertos límites a la hora de distribuir competencias y

señalar el tipo de actividades que pueden ser dispuestas por cada entidad territorial de manera autónoma. Claramente se pueden distinguir dos5:

La primera es la relativa a los aspectos sustantivos de la competencia concreta que se quiere ejercer. Dice el numeral 3º del Art. 4º de la Carta Europea de Autonomía Local, que "la atribución de competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía". Esta limitación es particularmente importante pues su validez depende de factores objetivos, inocultables, como puede ser el hecho de que ciertas obras civiles resultan demasiado costosas para una localidad (vgr. sistemas de transporte masivo); o por tratarse de obras que requieren de conocimientos que superan las capacidades del municipio (vgr. construcción y mantenimiento de centrales de energía). Finalmente, se encuentra la palabra "economía" en el texto, refiriéndose a ahorro, es decir a la eficiencia. La mayoría de las funciones nacionales tienen una o todas las características enunciadas: la defensa nacional, la red interconectada eléctrica nacional, el manejo de la macroeconomìa, la construcción de aeropuertos y su operación, el control sobre entidades financieras y manejos de la misma especie"6.

La segunda limitación es de índole jurídica. Las competencias se ejercerán, según de conformidad con la ley7 tal como disponen, entre otros, el numeral 10 del artículo 300 de la Carta Política -que otorga a las asambleas departamentales, en concurrencia con los municipios, la potestad de regular el deporte, la educación y la salud- y el artículo 356 del mismo ordenamiento Superior -que reserva a la ley la fijación de los servicios a cargo de la Nación y a cargo de los municipios-.

Bien puede el legislador, entonces, tomar decisiones acerca de (a.) qué entidades territoriales han de encargarse de desarrollar ciertas funciones -extensión del principio de autonomía-, (b.) el tipo de actividades respecto de las que dicho ejercicio autonómico es posible -contenido del principio de autonomía- y (c.) las formas de coordinación de esfuerzos, tanto jurídicos como económicos, para el cumplimiento de tales tareas -materialización del principio de autonomía-. Con esto, no se hace nada distinto a aplicar el principio de eficiencia en el manejo de recursos que recomienda que "la esfera territorial que con un criterio objetivo pueda desplegar mayor eficiencia en una cierta materia es la llamada asumir la respectiva competencia"8.

4. Del artículo 7 de la Ley 60 de 1993

Es en este específico ámbito en el que adquiere plena significación la norma parcialmente demandada en el presente caso. El artículo 7 de la Ley 60 de 1993 fue expedido con el propósito de desarrollar los mandatos contenidos en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, que a su vez defieren a un acto del legislador -concretamente, una ley orgánica- la definición de competencias que en materia administrativa han de compartir la Nación y las entidades territoriales -en cumplimiento claro está, del ya aludido principio de descentralización-9.

En este orden de ideas, bien se puede mediante una ley orgánica -como en efecto ocurre en el caso que se estudia-, precisar qué entidades y respecto de qué tipo de funciones habrá de satisfacerse la prestación de algunos servicios públicos o desarrollarse la planeación y concreción de obras a favor de las comunidades locales -comunas o corregimientos-. Para el

efecto, es menester recordar que en la sentencia C-600 A de 199510, la Corte realizó un estudio acerca de la naturaleza de la Ley 60 de 1993, señalando que en razón de los temas que se regulan en dicha disposición, correspondía, como en efecto ocurrió, darle trámite de ley orgánica. Con ello se da cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, que dentro un marco amplio de apreciación, reserva a dicho tipo de leyes la regulación de ciertos asuntos -v.gr. la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales-, siendo admisible que se disponga por esta vía cuáles serán las competencias de los municipios11, cuáles las de los departamentos12 o las de los distritos13, y aún las de la propia Nación14, haciendo una referencia más o menos detallada de las actividades sobre las que cada ente territorial goza de plena autonomía decisoria, y refiriendo, al mismo tiempo, los asuntos en los que resulta necesaria la sumatoria de esfuerzos, esto es, la concentración en la producción de ciertos bienes, la prestación de algunos servicios o la supervisión de actividades de interés general. Se reconoce así, una vez más, el principio de libertad de configuración del que dispone el legislador para establecer disposiciones en consonancia con el ordenamiento Superior. En palabras de la Corte:

"El contenido general de la legislación orgánica territorial sigue siendo parcialmente indeterminado, por lo cual el alcance de la reserva orgánica en este campo puede generar, en casos específicos, algunas discusiones interpretativas. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial"15.

"Como los fines esenciales del Estado Social del Derecho consisten en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre otros (Cfr. art. 2º. C.P.), es obvio que se debe tener como finalidad el bien común. El bien de toda asociación políticamente constituida en forma de Estado es el conservar su unidad, de la cual resulta la paz social; desapareciendo ésta, termina toda efectividad de la vida social.

"Consiste de ello el Constituyente de 1991 quiso mantener para Colombia la forma de Estado unitario, adoptada definitivamente en la Constitución de 1886. Al efecto en el artículo 1º. de la Carta estableció: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (…)". Así mismo, en esta disposición determinó como uno de los fundamentos de la República unitaria la prevalencia del interés general. Este objetivo indiscutiblemente se logra con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda la comunidad nacional, antes que con una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado, característica que es propia del federalismo. Pero como si lo anterior fuera poco, el propósito de mantener la unidad nacional fue también consagrado en el Preámbulo de la Carta, como el primero de los fines en él señalados al promulgar la Constitución: "… con el fin de fortalecer la unidad de la Nación". Esta unidad, se repite, encuentra su expresión política más acabada a través de la unidad legislativa.

"Es cierto que la forma de Estado unitaria se encuentra atemperada en la Constitución de 1991, con los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que igualmente consagra el artículo 1º. Pero debe recalcarse que dichas descentralización y

autonomía tienen limitaciones de orden constitucional, que se desprenden, para comenzar, de la propia adopción de la forma unitaria por la Carta Política, una de cuyas primeras consecuencias es, como se ha dicho, la de la uniformidad legislativa en el ámbito nacional. Ello significa, en otras palabras, que no es válida la pretensión de que las entidades territoriales, llámense departamentos, distritos o municipios, puedan, so pretexto de su autonomía, entrar a regular de manera aislada la prestación de servicios públicos…"16.

Nada impide, entonces, que el legislador haya tomado la decisión de restringir las funciones que se desconcentran, delegan o descentralizan en materia educativa por parte de los distritos y municipios a las localidades, comunas o corregimientos, pues esta es una tarea sobre la cual el Congreso tiene plena competencia con el propósito de lograr, racionalmente, la satisfacción de los fines encomendados al Estado, entre ellos, sin duda, la prestación de un servicio educativo de calidad que garantice el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura17.

5. Breve alusión al servicio público educativo

Uno de los supuestos sobre los que se sustenta la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la ley 60 de 1993, consiste en que a través de dicha norma se impide la eficaz prestación del servicio público educativo, pues no se permite a las comunidades locales (corregimientos, comunas, localidades) tomar decisiones sobre una materia fundamental para su bienestar. La naturaleza del argumento exige que se haga una breve consideración acerca de la organización administrativa y la garantía del derecho a la educación.

Si bien el sistema administrativo consagrado por la constitución Política aspira a otorgar autonomía, tanto a las entidades territoriales como a las subdivisiones que se presentan dentro de cada una de ellas, este es un proceso que debe desarrollarse de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades de cada servicio y con los recursos materiales con los que se cuenta para su prestación; de ahí que los grados de independencia que se otorga a cada entidad territorial, dependa de la materia o función específica que se descentraliza, pudiendo acudir para el efecto a diversos criterios -v.gr. territorial o funcional- en donde es factible establecer actividades de coordinación que se van a concentrar exclusivamente en cabeza de las autoridades distritales o munucipales. Esta libertad en la configuración de comptencias y actividades que se descentralizan es un principio que ya ha sido avalado por la jurisprudencia de la Corte:

"Es conveniente pues tener en cuenta la naturaleza y esencia de la descentralización como libertad en la toma de decisiones, cuyo ejercicio concreto se traduce en diversos grados y esferas propias de actividad por parte del sujeto que la ejerce.

"Es por eso que unas veces se manifiesta, prevalentemente, en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio. Otras, por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede adquirir también la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de

autoridad”18.

Los criterios en los que deben basarse dichas determinaciones han de corresponder a factores objetivos que indican la conveniencia o no de desarrollar el principio de descentralización con menor o mayor intensidad. En el caso que es objeto de estudio, es admisible que, con el propósito de garantizar la mayor cobertura del servicio, la asignación eficiente de recursos y la coherencia en los programas de formación que corresponde impulsar al Gobierno, el legislador haya establecido que en materia educativa no se pueda desconcentrar o delegar la organización del servicio educativo en cabeza de los corregimientos y comunas. La articulación de una política educativa racional y proporcionada con las capacidades con las que cuenta el Estado permiten que la rama legislativa -detentadora de la representación política de las comunidades regionales- pueda establecer medidas que regulan eficientemente el acceso al conocimiento en clara garantía del derecho a la Educación. Con esto lo único que se pretende, a diferencia de lo que señala la actora, es velar por la calidad de la educación, cumplir con sus finalidades y garantizar el adecuado cubrimiento en el servicio -objetivos encomendados al Estado a través de diferentes organismos-, en los términos dispuestos por el artículo 67 de la Constitución Política19.

Por estas razones, la norma parcialmente demandada será declarada exequible.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “excepto para el sector educativo” contenida en el artículo 7 de la Ley 60 de 1993, objeto de la presente acción.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOZA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Artículo 1º de la Constitución Política.

2 Cfr. Artículo 2º de la Constitución Política.

3 Sobre la materia, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, C-506 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-195 de 1997. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

4 Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Se reproduce así, la expresión contenida en el numeral 1 del artículo 4º de la Carta Europea de Autonomía Local.

8 Ibid.

9 Dicen los artículos 151 y 288 de la Constitución Política:

ARTICULO 151. “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

ARTICULO 288. “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

10 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Cfr. artículos 1 y 2 de la Ley 60 de 1993.

12 Cfr. artículo 3 de la Ley 60 de 1993.

13 Cfr. artículo 4 de la Ley 60 de 1993.

14 Cfr. artículo 5 de la Ley 60 de 1993.

15 Corte Constitucional Sentencia C-600 A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Y continua la cita diciendo: “Sin embargo, como es obvio, esa definición está sujeta a un control del juez constitucional, puesto que no puede un órgano constituido -como el Legislador- autoatribuirse integralmente su competencia ya que, si ello fuera posible, dejaría de estar sujeto a la Constitución. Por ello, corresponde a la Corte efectuar en este campo un control de límites mediante una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica”.

16 Sentencia C-216 de 1994, Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. En el mismo sentido, se puede consultar la sentencia C-497 A, de 1994.

17 Cfr. artículo 67 de la Constitución Política.

18 Corte Constitucional Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

19 Concretamente, el inciso 5º del artículo 67 de la Carta Política señala que:

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