

T-423-96

### Sentencia T-423/96

La educación constituye una función social que genera para el docente, los directivos del centro docente y para los educandos y progenitores, obligaciones que son de la esencia misma del derecho, donde el Estado se encuentra en el deber ineludible e impostergable de garantizarla realmente como uno de los objetivos fundamentales de su actividad y como servicio público de rango constitucional, inherente a la finalidad social del Estado no solamente en lo concerniente al acceso al conocimiento, sino igualmente en cuanto respecta a su prestación de manera permanente y eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, tanto en el sector público como en el privado. El mismo Estado está en la obligación de asegurar su prestación eficiente y permanente para todos los habitantes del territorio nacional, dentro del espíritu de las finalidades sociales del Estado. “Si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el legislador prohibir o restringir la huelga”, pero a contrario sensu, si dicha actividad constituye por mandato constitucional un servicio público esencial, es procedente esa limitación, en aplicación de la norma de superior jerarquía, como objetivo fundamental de la misma dentro de la finalidad social del Estado.

### SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Prohibición suspensión de actividades

No es que se desconozca que los docentes no tengan derecho a reclamar lo que consideran justo para ellos, pero el camino expedito en la definición de los mismos no puede traducirse en la paralización de las actividades relacionadas con el servicio público de la educación, dada la naturaleza de este como objetivo central de la finalidad social del Estado. Es evidente que con dicha suspensión de actividades, quedaron vulnerados los derechos fundamentales al servicio público de la educación de los niños, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Referencia: Expediente T-98.403

Peticionario: Acción de tutela promovida por Carlos Arturo Villa Luna y la Personera del Municipio de Yumbo, contra el “Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo y los docentes afiliados al Sindicato, por violación al derecho fundamental a la educación”.

Procedencia: Juzgado Once Civil del Circuito de Cali.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, Septiembre once (11) de mil novecientos noventa y seis (1996).

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 241 numeral 9º de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 33 y 36 del decreto 2591 de 1991, el Juzgado Once Civil del Circuito de Cali remitió a la Corte Constitucional el expediente contentivo de la acción de tutela de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional del fallo proferido por dicho despacho, con fecha ocho (8) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996) que a su vez confirmó la sentencia dictada por el Juzgado Civil Municipal de Yumbo de abril veintiocho (28) del mismo año, mediante las cuales se tutelaron los derechos a la educación y de los niños y se ordenó al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo y a los docentes afiliados al mismo, que suspendieran todas las acciones perturbadoras de los derechos fundamentales constitucionales de los menores, con la consiguiente reanudación de las labores docentes.

## I. ANTECEDENTES

El presente proceso tuvo origen en la demanda de tutela formulada por el ciudadano Carlos Arturo Villa Luna, en su condición de padre de los menores Jhon Alejandro y Paola Villa Ospina en contra del Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo y de los docentes afiliados al mismo, en razón a que, según el peticionario, aquellos desconocieron por mucho tiempo, el derecho de educación de sus hijos inscritos en el colegio Liceo Comercial de la referida localidad.

Igualmente en el mismo sentido y para los mismos efectos la Personera Municipal de Yumbo María Raquel Puente, instauró acción de tutela, proceso este que fue acumulado al inicialmente promovido, razón por la cual de acuerdo con las normas procesales sobre la materia, se decidirán estos en la misma sentencia.

Según se desprende de los hechos de la demanda inicial, se presentaron diferencias laborales entre el Municipio de Yumbo y el Sindicato de Trabajadores del mismo, los cuales

llegaron a un extremo crítico, en los tres últimos meses, donde “lo único que se ha obtenido es ocasionar en perjuicio de la comunidad estudiantil de nuestra localidad una serie de irremediables perjuicios”.

Agrega el demandante que no desconoce que las personas tengan derecho a reclamar, pero que no comprende que en atención a los intereses económicos de unos pocos se puedan esgrimir los procedimientos legales para ofrecer solución a los problemas laborales, llegando a situaciones de hecho como el paro, los mítines, el bloqueo de las vías públicas entre otras, lo que culminó en situaciones de perturbación, creando en los estudiantes una cultura de violencia, sumado al hecho de que en la gran mayoría de los colegios oficiales, los docentes utilizando su autoridad ejercida sobre los estudiantes los indujeron a participar en tales eventos.

Igualmente señala que lo más grave del caso es que aquellas personas que por necesidad les corresponde a los padres de familia confiar la “educación” de sus hijos, frente a los intereses económicos desconozcan los derechos fundamentales de los niños, los cuales de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política, prevalecen sobre los derechos de los demás.

Solicita entonces al juez de tutela que se ordene en forma inmediata a los demandados, la suspensión de las acciones perturbadoras de los derechos fundamentales, que desde hace meses vienen ejerciendo, las cuales afectan a la población estudiantil del Municipio de Yumbo, a fin de que se protejan los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad, a la integridad personal, a la paz y a la especial protección de los derechos fundamentales de los niños, con respecto a los cuales según el demandante se está incurriendo de una violencia moral.

Finalmente señala que se quebranta con las acciones de hecho del sindicato y de los docentes afiliados a éste el artículo 67 de la Constitución Política, según el cual la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, el cual, según él se encuentra irremediablemente perjudicado por una disputa jurídica cuya solución está determinada por la ley quien establece los mecanismos para que se defina por otros medios a quien le asiste la razón en el diferendo laboral, sin afectar al estudiantado y a la comunidad en general por un conflicto de intereses que no les pertenece y que debido a la situación

económica de la mayoría de padres de familia no pueden matricular a sus hijos en colegios privados.

Agrega además que en un país democrático como el nuestro, los ciudadanos pueden reclamar los derechos que consideran vulnerados, por las vías jurídicas y no con actos de violencia, quebrantando los derechos constitucionales de los demás y con el agravante de que con estas situaciones se “están violando los derechos del menor”.

Por último, afirma lo siguiente: “considero que los argumentos presentados en esta solicitud, son suficientes para que usted, señor juez, se sirva hacer entender a quienes han perturbado estos derechos fundamentales en contra de toda la comunidad yumbena, que las finalidades que guían la misión educativa no deben entonces resultar sacrificadas en aras de la represión de ciertos comportamientos que bien pueden ser accidentales al propósito esencial que se pretende mediante la educación y, además ser perfectamente aceptables como objeto de las garantías constitucionales y del amparo judicial de un determinado derecho fundamental”.

“Con ello, se dejará el antecedente acerca de que jamás los intereses económicos personales de unos cuantos docentes, y el ánimo de fama de algunos cuantos sujetos ajenos a nuestra comunidad, podrán seguir vulnerando los derechos fundamentales a su antojo, como tradicionalmente han estado acostumbrados a hacerlo, sin que nadie antes se hubiese quejado”.

A la acción de tutela instaurada fue acumulada como ya se indicó otra de la misma naturaleza y para los mismos fines, promovida esta, por la Personería Municipal de Yumbo, contra los accionados, en la que se adujo que en los establecimientos educativos que pertenecen al sector oficial en dicho municipio donde reciben enseñanza básica primaria aproximadamente dos mil doscientos estudiantes en razón del conflicto laboral entre el sindicato de trabajadores y el municipio de Yumbo cuyo diferendo está sometido a la decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, no existe normalidad en la formación académica ni se están dictando clases con lo cual se viola el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de 1991, “al punto de convertirse en un grave y gran daño irremediable”.

Por consiguiente solicita que una vez tramitada la tutela se ordene a los profesores

educadores del sector oficial del municipio de Yumbo pertenecientes al sindicato de trabajadores del mismo que dentro del plazo de ley reanuden sus clases, por estar violando derechos fundamentales, por la omisión de éstos a no dictar clases como funcionarios estatales, y se informe a los educandos en cese de actividades que las acciones judiciales iniciadas ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, una vez resueltas y ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento “queriendo decir esto que no deben de (sic) suspender labores hasta que se dirima el conflicto en la justicia.

## II. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### A. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Previamente a la decisión de fondo, el Juzgado Civil Municipal de Yumbo decretó una serie de pruebas en orden a determinar la procedencia de la acción de tutela, dentro de las cuales practicó una diligencia de interrogatorio al señor Fidel Castro Murillo, en su condición de Presidente del Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo, quien manifestó que los hechos que dieron origen a la presente demanda, tienen fundamento en que la Administración Municipal suprimió las primas extralegales en un principio a los empleados públicos y posteriormente a los docentes, los cuales se encuentran en Asamblea Permanente con el fin de encontrar una solución al conflicto. Agregó que debido a la “intransigencia y a la falta de voluntad” de la administración, los estudiantes mayores de 18 años tomaron la decisión libre y espontánea de “realizar una visita permanente y pacífica” a las instalaciones del Colegio Mayor de este Municipio, y posteriormente se lanzaron a una huelga de hambre que duró aproximadamente 10 días.

De igual forma indicó que si bien es cierto que la asamblea permanente, los mítines y el bloqueo a la vía pública son patrocinados por el Sindicato de Trabajadores, también lo es que los padres de familia, los estudiantes y los mismos habitantes del municipio los apoyan incondicionalmente en sus protestas.

Practicadas las pruebas pertinentes, el juzgado en referencia resolvió mediante sentencia de 25 de abril de 1996, Conceder la tutela por la vulneración del derecho a la educación de los niños y demás derechos mencionados en la demanda y ordenó al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo proceder de inmediato a suspender todas las acciones perturbadoras de los derechos fundamentales con la reanudación de las labores. Igualmente, dispuso que

los padres de familia y estudiantes deben abstenerse de involucrarse en conflictos estrictamente personales y legales entre el Sindicato y la Administración Municipal, los cuales se dirimen por la justicia. Así mismo, le solicitó al Alcalde, al Contralor, al Concejo Municipal y a la Secretaría de Educación Municipal de Yumbo, promover una campaña de publicidad entre la ciudadanía de dicha localidad para que conozcan el contenido del citado fallo. El Juez fundamentó su providencia en las siguientes razones:

“En el caso sub-examine, existen pruebas que conducen a demostrar que desde hace aproximadamente unos tres meses, los docentes afiliados al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo, han entrado en cese de actividades, o en Asamblea Permanente, según sus propios términos, con el fin de obtener solución a un conflicto netamente económico y extralegal, que en estos momentos se ventila mediante un proceso de nulidad ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca radicado con el No. 21486.

Con dicho cese de actividades, quienes han resultado verdaderamente perjudicados son los estudiantes, a quienes se les ha privado del derecho a la educación, y por que no decirlo también, los mismos docentes se han perjudicado ya que al no laborar, han dejado de percibir sus respectivos emolumentos, cuando lo lógico sería atender sus obligaciones y esperar la decisión judicial correspondiente.

Resulta inconcebible el que los Docentes utilizando la autoridad ejercida sobre los estudiantes y sus padres, los induzcan a participar en vías de hecho como el paro, mítines y bloqueo de vías... Son los mismos docentes quienes están en paro y no la administración municipal.

Es claro que los problemas que aquejan a unos cuantos docentes (los afiliados al sindicato) relacionados con asuntos extralegales, no cobijan en nada a la masa estudiantil. Diferente sería si estuvieran reclamando aulas, material didáctico, calidad en el profesorado, etc.

Y, peor que lo anterior, resulta el hecho de señalar, como así lo hacen ahora los docentes, a los estudiantes y los padres de familia como los únicos causantes del cese laboral, debido a su inasistencia. Así se desprende tanto de la confesión del señor Fidel Castro Murillo, como de los documentos allegados, donde los padres y estudiantes asuman la responsabilidad, dándoles todo su apoyo.

En este orden de ideas, forzoso es, entonces incluir como personas causantes de la vulneración a los derechos fundamentales constitucionales, a los padres de familia y estudiantes que de una u otra manera, ya sea por desconocimiento del fondo del conflicto o por su simple querer, apoyan esta serie de comportamientos.

Estas personas no han tomado conciencia del grave perjuicio que están ocasionando con estas vías de hecho, que no sólo son actuales e inminentes, sino proyectadas hacia el futuro, pues se está creando en los niños una cultura de violencia, al “enseñarles” a reclamar sus derechos, no por la vía jurídica, como lo manda en un país democrático, sino a través de las vías de hecho.

Precisamente, basándonos en las directrices que guían nuestra democracia, no se puede desconocer que los directos afectados, tengan derecho a protestar por sus inconformidades, reclamando lo que consideran justo para ellos, dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo, basado en la convivencia, la justicia, la paz y la libertad.

Debemos tener en cuenta que al tenor del art. 16 de la C. Nal., las personas tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, significando ello, que mi derecho llega hasta donde no vulnere el derecho ajeno.

Menos aún, entratándose de los edificadores de los ciudadanos del futuro, quienes deben saber, muy seguramente, que el propósito esencial que se pretende mediante la educación no puede ser sacrificado, de ninguna manera, por asuntos externos y accidentales.

Es por lo anterior que deberán cesar inmediatamente todas las acciones perturbadoras de los derechos fundamentales constitucionales, consagrados tanto en nuestra Constitución Política como en normas internacionales concordantes y aceptadas en Colombia como la Declaración de los Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, Ley 54 de 1.968 art. 10; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ley 16 de 1.972, art. 19; Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 12 1.991; Convenio Cuarto de Ginebra: Protocolo Adicional de Ginebra.

Tales acciones perturbadoras, son todas las vías de hecho, no sólo la Asamblea Permanente,

sino cualquiera otra que implique la violación, amenaza, perturbación o restricción de derechos fundamentales ajenos, tanto en situaciones ya consumadas como en las acciones u omisiones que en un futuro puedan presentarse y que han dado mérito para conceder la tutela. (Decreto 2591/91 arts.23 y 24).

Ahora, no se trata, simplemente, de que los docentes y educandos asistan a los planteles y suscriban actas de constancias de asistencia, sino que efectivamente se integren positivamente en sus labores académicas, pues no es conveniente ni legal, el que se siga involucrando al estudiantado en conflictos que se encuentran en manos de la justicia ordinaria, cuyas decisiones ya ejecutoriadas, son de obligatorio cumplimiento para las partes intervinientes en el juicio”.

## B. IMPUGNACIÓN

Los docentes del Sindicato de Trabajadores de Yumbo impugnaron la sentencia proferida por el Juzgado Civil Municipal, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Consideran que no existe material probatorio que permita demostrar que los maestros indujeron a los estudiantes a participar en tales eventos, razón por la cual no se entiende cual fue el fundamento que tuvo el Juzgado para dar por ciertos los hechos mencionados en la demanda. Además, agregan que existe un desconocimiento del derecho constitucional de asociación y reunión a que tienen derecho en su calidad de docentes afiliados al Sindicato de Trabajadores.

## C. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado Once Civil del Circuito de Cali mediante providencia de fecha 8 de mayo de 1996 confirmó la sentencia proferida por el Juez Civil Municipal de Yumbo, con base en las siguientes consideraciones:

Con respecto a los derechos de asociación y reunión invocados por los impugnantes, estimó el ad-quem que “los derechos de reunión y constitución en sindicatos no le permite a los asociados hacer uso de las vías de hecho para obtener beneficios relacionados con las prestaciones económicas, o para centros en donde pueda prestarse la educación; la obligación del Estado a prestar las aulas y al pago justo y digno no se puede convertir en foco

o fuente del inadecuado entendimiento de la norma superior: el derecho de reunión y asociación, si bien es cierto le otorga garantías a quienes se asocian, de ninguna manera les faculta para incurrir en actos que vayan contra otras personas. La reglamentación se cimenta con la finalidad de que puedan ser oídos, presentar pliegos de peticiones, hacer reuniones que tengan como objetivo el bienestar de la comunidad. Cualquier otro entendimiento resulta salido de tono y cae en las causales de responsabilidad que consagra el artículo 6o. de la Constitución”.

Frente al derecho a la educación, manifestó que “enfrentados el derecho de reunión y asociación con el de educación, resulta palmar decir que el de la educación tiene prevalencia, y es ese el punto por el cual procederá la confirmación de la sentencia, pues resulta indudable que el hecho de la suspensión de labores de los educadores atenta contra el derecho a la educación, pasando por alto el artículo 67 superior y dándole alcance a una actividad que tiene reglamento, como es el derecho de reunión para vulnerar los derechos de otros”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar el sentencia de tutela, proferida por el Juzgado Once Civil del Circuito de Cali, la cual en los términos ya expresados confirmó la dictada por el Juzgado Civil Municipal de Yumbo en el proceso de la referencia.

#### EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA EDUCACION CON CARACTER DE FUNDAMENTAL Y COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

Desde el preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares. (art. 1º CP.).

De ahí que dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales.

Además de su categoría como derecho fundamental plenamente reconocido como tal en el ordenamiento jurídico superior y por la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la educación constituye una función social que genera para el docente, los directivos del centro docente y para los educandos y progenitores, obligaciones que son de la esencia misma del derecho, donde el Estado se encuentra en el deber ineludible e impostergable de garantizarla realmente como uno de los objetivos fundamentales de su actividad y como servicio público de rango constitucional, inherente a la finalidad social del Estado no solamente en lo concerniente al acceso al conocimiento, sino igualmente en cuanto respecta a su prestación de manera permanente y eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, tanto en el sector público como en el privado.

Es la misma Constitución concebida como norma de normas (artículo 4º) la que se encarga de fijar las directrices generales de la educación y señalar sus derechos y deberes dentro de un marco jurídico axiológico<sup>1</sup>. Dichos postulados además de consagrar el servicio público de educación como derecho fundamental le asigna a este el efecto de aplicación inmediata, según se desprende del artículo 85 constitucional.

Por su parte, el artículo 67 de la Carta Política, que constituye el pilar esencial de la educación advierte que, ésta “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, para la adecuada formación del ciudadano.

Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Política, “el Estado tiene el deber primordial de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”

(lo subrayado es de la Sala).

Así pues, a juicio de esta Sala, en su función de intérprete de los preceptos superiores a efectos de proteger adecuadamente, mediante el mecanismo de la acción de tutela, los derechos fundamentales constitucionales, es dable entender que dentro de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado y las finalidades sociales inherentes a éste, encaminadas al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, constituyen servicios públicos esenciales de regulación constitucional. Por consiguiente, el mismo Estado está en la obligación de asegurar su prestación eficiente y permanente para todos los habitantes del territorio nacional, dentro del espíritu de las finalidades sociales del Estado, preferenciadas en el artículo 366 de la CP., que para este caso permite la prevalencia del interés general sobre el particular por encontrarse en juego el valor del conocimiento, que según se dijo por la Corte desde 1992, en la sentencia No. T-02 de 1992, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero,

“a) Los derechos esenciales de la persona

“El fin de la Constitución es asegurar a la persona el logro de unos valores, entre los cuales se encuentra, en el Preámbulo, el conocimiento.

El artículo 67 reconoce que la educación es un derecho de la persona y que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (subrayas fuera del texto).

El conocimiento, de conformidad con la definición de Santo Tomás de Aquino, es cualquier acto vital en que un ser intelectual o sensitivo como sujeto cognocente se dá cuenta de algún modo de un objeto<sup>2</sup>.

El conocimiento es inherente a la naturaleza del hombre, es de su esencia; él hace parte de su dignidad, es un punto de partida para lograr el desarrollo de su personalidad, es decir para llegar a ser fin de sí mismo.

Como dice Umberto Eco, la lectura (como un medio para acceder al conocimiento) es una necesidad biológica de la especie.

El hombre nace y muere, y entre lo uno y lo otro la educación ocupa un lugar primordial en su vida y logra que permanezca en un constante deseo de realización.

Desde tiempos inmemoriales el hombre ha sido un hacedor de cosas y un constante transformador de la naturaleza, llegando a dominarla, sometiéndola y poniéndola a su servicio. Para lograrlo posee el conocimiento como su mayor riqueza. Así se refería Platón en los Diálogos acerca de la verdadera riqueza del hombre: “En tal Estado sólo mandarán los que son verdaderamente ricos, no en oro, sino en sabiduría y en virtud, riquezas que constituyen la verdadera felicidad”.<sup>3</sup>

La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el Preámbulo y en los artículos 5o. y 13 de la Constitución. Ello puesto que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona.

Ahora bien, la cultura fue tan valiosa al Constituyente que ella permite deducir en la Carta Fundamental la noción de Constitución cultural, de que habla Pizzorusso en sus Lecciones de Derecho Constitucional.<sup>4</sup>

En efecto, cabe destacar el mandato constitucional contenido en el artículo 366 en los siguientes términos: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (subraya la Sala).

De esta manera, no cabe duda que fue el mismo Constituyente quien por encima de cualquier determinación legislativa calificó la actividad de la educación, la salud, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable como servicio público y objetivo central y fundamental de la finalidad social del Estado, con el carácter de permanente en su prestación, en cumplimiento de las normas constitucionales mencionadas, las que resultan aplicables a fin de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Conviene advertir que ya la Corte Constitucional estableció que el legislador no puede reclamar el monopolio de la interpretación y definición de los conceptos constitucionales. Al respecto dijo la Corte en su sentencia C-531 del 11 de noviembre de 1993, con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

“En este proceso abierto y fluido de la interpretación constitucional no puede el legislador reclamar el monopolio del mismo y, menos aún, atribuir a sus dictados el carácter de interpretación auténtica. La interpretación que realiza el legislador de los textos constitucionales la hace en el contexto del ejercicio de su función legislativa y solo puede obedecer a ese propósito. Las definiciones y precisiones que efectúa no trascienden lo que siempre será norma legal y se funden en este. La Corte Constitucional como guardiana de la integridad de la Constitución tiene la misión de confrontar las leyes con sus preceptos y excluir aquellas que los quebranten, lo que garantiza que la Carta siempre se mantenga como parámetro objetivo de la validez de las restantes normas del ordenamiento y que en todo momento pueda distinguirse lo que es obra del poder constituyente y lo que entra en el campo de los poderes constituidos. De lo dicho se desprende la existencia de un límite cierto a la función interpretativa de los poderes constituidos: sus actos no pueden fingir como interpretación auténtica de la Constitución y elevarse al rango de parámetro constitucional. La Corte en ejercicio de sus atribuciones de defensa del orden constitucional no podrá cumplirlas si da cabida a interpretaciones auténticas distintas del fiel entendimiento y lectura que ella misma debe en cada caso hacer de su texto”.

De lo anterior se desprende con meridiana claridad que conforme con la anterior jurisprudencia, “si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el artículo 56 de la Carta<sup>5</sup>”, pero a contrario sensu, si dicha actividad constituye por mandato constitucional un servicio público esencial, es procedente esa limitación, en aplicación de la norma de superior jerarquía, como objetivo fundamental de la misma dentro de la finalidad social del Estado.

De esta manera, se considera que no fue el propósito del Constituyente de que mientras el legislador no definiera lo que se entiende por servicio público esencial en virtud del mandato contenido en el artículo 56 de la Constitución Política debe garantizarse la huelga en todos los servicios públicos. Por el contrario, lo que se pretende es permitir el ejercicio de dicho

derecho, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, pero sin que lo anterior pueda ser óbice para desconocer la calificación de algunas de las actividades como las descritas, como objetivo central y fundamental inherentes a las finalidades sociales del Estado, conforme a la regulación consignada en el artículo 366 de la Carta Fundamental.

Dentro del análisis que hizo la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo según los cuales de conformidad con la Constitución Nacional está prohibida la huelga en los servicios públicos y se considera ilegal la suspensión colectiva de trabajo cuando se trate de los mismos, es pertinente anotar que en la referida sentencia se expresó lo siguiente:

“Con los anteriores criterios, entra la Corte a analizar las normas demandadas. Ellas consagran dos mandatos diversos pero muy relacionados. De un lado, el artículo 430 señala que está prohibida la huelga en los servicios públicos. De otro lado, el artículo 450 establece que es ilegal toda suspensión colectiva de trabajo en los servicios públicos. Por consiguiente, una vez declarada ilegal la suspensión del trabajo en un servicio público, el patrono queda en libertad de despedir a quienes hubieran intervenido o participado en ésta, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá de calificación judicial.

Comienza la Corte por analizar la prohibición de la huelga en los servicios públicos, la cual puede ser descompuesta en dos contenidos normativos complementarios, si tenemos en cuenta que los servicios públicos esenciales son una especie del género de los servicios públicos: de un lado, el artículo 430 prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales; y de otro lado, este artículo prohíbe también la huelga en los servicios públicos que no son esenciales.

La primera prohibición es constitucional, ya que la huelga no está garantizada en los servicios públicos esenciales; esta prohibición legal se adecúa entonces al ordenamiento constitucional, ya que el Legislador puede prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales, con el fin de proteger los derechos constitucionales fundamentales de los usuarios de tales servicios” (subraya la Sala).

EL CASO CONCRETO

Ante todo conviene destacar que la Sala es consciente de las apremiantes necesidades que frecuentemente tienen los docentes, quienes no obstante la delicada y noble función que desarrollan en la prestación del servicio público permanente de la educación, con el carácter de función social en la búsqueda del acceso al conocimiento, no se les satisface en forma oportuna el pago de sus salarios y prestaciones, sometiéndolos en algunas oportunidades a prolongados procesos judiciales requeridos para la definición de sus derechos laborales.

Igual situación ocurre con respecto a los servidores de la salud y de otros sectores no menos importantes, quienes dada la pasmosa negligencia y la inercia del Estado para resolver sus justas peticiones originadas en la contraprestación de sus servicios, han quedado colocados a una dramática situación económica debido al reiterado incumplimiento para el reconocimiento efectivo de sus acreencias laborales.

Es innegable que el derecho de huelga elevado a canon constitucional, inclusive en relación con los servicios públicos no esenciales como forma de solución de los conflictos de trabajo, así como el derecho de asociación sindical y las diversas formas de negociación colectiva, constituyen pilares fundamentales sobre los cuales descansa la estructura misma del derecho colectivo del trabajo para la definición de los diferendos laborales de carácter económico, en las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y entre los empresarios y sus servidores.

Es evidente además que es al mismo Estado a quien corresponde adoptar mecanismos de concertación para la solución de los conflictos de trabajo en relación con quienes con mayor razón prestan servicios públicos esenciales, pues desde luego la verdadera finalidad del régimen constitucional lejos de impedir el conflicto, es buscar métodos eficientes para su definición pronta en forma pacífica y democrática como lo requiere el orden justo y el derecho del trabajo inspirado en el “justo equilibrio que debe existir en las relaciones del trabajo”, con el propósito de compensar con ventajas jurídicas las desventajas económicas derivadas de las relaciones entre el capital y el trabajo.

En el asunto que ocupa hoy la atención de la Sala, nos encontramos en presencia de la disyuntiva entre los derechos invocados por los trabajadores docentes y los derechos de los usuarios del servicio público de la educación considerado por el artículo 366 de la Carta Política de 1991, como objetivo fundamental de su actividad dentro de la finalidad social del

Estado.

Al respecto, conviene resaltar para los efectos de la definición del proceso de la referencia, lo expresado en la sentencia C-473 de 1994, con ponencia del Magistrado doctor Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos:

“7- Los conflictos de derechos y de principios: el derecho de los trabajadores a interrumpir el trabajo y los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales.

El artículo 56 superior resulta de una atención valorativa, propia a todo Estado social de derecho, entre, de un lado, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a efectuar suspensiones del trabajo para defender sus intereses y lograr un mayor equilibrio en las relaciones laborales y, de otro lado, la necesidad que tiene el Estado de garantizar la continuidad en la prestación de ciertos servicios públicos esenciales, por los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos. Hay pues un conflicto eventual entre, de un lado, los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que sin ser parte en el conflicto laboral como tal, se pueden ver afectados y perjudicados por ceses generales de actividades; y, de otro lado, los derechos de los trabajadores que laboran en tales servicios, quienes se pueden ver eventualmente despojados de instrumentos legítimos para la defensa de sus intereses, como la huelga . Tal conflicto lo resuelve la Constitución no garantizando la huelga en los servicios públicos esenciales, lo cual muestra que fue voluntad expresa del Constituyente proteger los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que aparecen así como una limitación constitucional al derecho a la huelga de los trabajadores” (subrayas de la Sala).

“El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. De esta manera, no es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las condiciones y características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales” (MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Así mismo, la Corte dentro de su atribución de guardiana de la integridad de la Constitución, ha fijado el alcance de la función del legislador en la definición de los servicios públicos esenciales en el sentido de que, no se puede admitir una discrecionalidad política del mismo en cuanto concierne a la limitación del derecho de huelga, por la sola circunstancia de que corresponde al Congreso señalar las actividades que constituyen servicios públicos esenciales, frente al derecho que tienen los usuarios de estos para que se mantenga su continuidad, de modo que no se afecten sus libertades y derechos fundamentales.

Al respecto, señaló la Corporación en la providencia mencionada:

“Acorde con dicha concepción, estima la Corte que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos:

La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios.

El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es

oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales” (subraya la Sala).

Como bien lo señalan los demandantes, no es que se desconozca que los docentes en el Municipio de Yumbo no tengan derecho a reclamar lo que consideran justo para ellos, pero el camino expedito en la definición de los mismos no puede traducirse en la paralización de las actividades relacionadas con el servicio público de la educación, dada la naturaleza de este como objetivo central de la finalidad social del Estado (artículo 366 CP.), más aún cuando como obra en el expediente, los mismos servidores docentes habían sometido la definición de su diferendo laboral a la justicia contencioso administrativa.

La referida cesación de trabajo según las providencias materia de revisión culminaron en hechos de perturbación del orden público y crearon en los estudiantes “una cultura de violencia” contrariando la finalidad que encarna la misión educativa y sacrificando el propósito esencial que se pretende mediante la educación en la búsqueda del acceso al conocimiento de la educación permanente y la enseñanza científica y profesional en todas las etapas del proceso.

No debe olvidarse que según lo pregona el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, la educación es un derecho fundamental de los niños, la cual debe ser protegida “contra toda forma de abandono, violencia física o moral”. Asimismo, de acuerdo al mandato superior citado “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, todo lo cual constituye las razones fundamentales que ameritan confirmar las providencias materia de revisión dictadas por el Juez Civil Municipal de Yumbo y el Juzgado Once Civil del Circuito de Cali, en las cuales se tutelaron los derechos a la educación, de los niños y los demás derechos fundamentales de carácter constitucional invocados por la parte demandante.

No hay duda que como lo señalan las sentencias de instancia, de acuerdo con las pruebas analizadas por los citados despachos judiciales, los docentes afiliados al Sindicato de

Trabajadores del Municipio de Yumbo cesaron en sus actividades con el fin de obtener solución a un conflicto sujeto a un proceso que se ventila ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

Es evidente igualmente, que con dicha suspensión de actividades, quedaron vulnerados los derechos fundamentales al servicio público de la educación de los niños y en el caso concreto, de los hijos menores de la parte demandante, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás, en la forma expresada anteriormente, por lo cual resulta procedente la tutela de los mismos, pues a pesar de que en la actualidad no se está afectando la prestación del servicio educativo por haberse regresado a la normalidad educativa, no hay duda que frente a las acciones de perturbación ejercidas por el referido Sindicato quedaron vulnerados en dicha oportunidad y por tiempo considerable, los derechos fundamentales invocados en razón de la suspensión de las actividades docentes en los establecimientos educativos del respectivo municipio.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se confirmarán las providencias judiciales materia de revisión, y se ordenará la prevención legal requerida al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo, para que en lo sucesivo se abstengan de realizar dichas actividades como las consignadas en este proceso en desmedro del servicio público esencial y del derecho fundamental de la educación de los menores estudiantes, sin perjuicio del legítimo derecho que tienen los afiliados y la misma organización sindical para reclamar mediante la utilización de los instrumentos legales la definición y el reconocimiento de sus pretensiones.

Así mismo, se ordenará prevenir al Alcalde del Municipio de Yumbo como primera autoridad administrativa de dicha localidad, para que en lo sucesivo resuelva en forma oportuna los reclamos de los docentes afiliados al Sindicato de Trabajadores de ese Municipio, dentro de los principios de eficacia, eficiencia y celeridad que deben caracterizar la función pública y la respuesta justa que se debe dar a los trabajadores en razón de que dentro de los fines esenciales del Estado, figura el de garantizar la efectividad de los derechos, uno de los cuales es un trabajo “en condiciones dignas y justas”.

#### IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado 11 Civil del Circuito de Cali el 8 de mayo de 1996 en relación con las acciones de tutela promovidas por CARLOS ARTURO VILLA LUNA y la Personera del Municipio de Yumbo, que a su vez confirmó la providencia del Juzgado Civil Municipal de Yumbo de 25 de abril de 1996, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- PREVENIR al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo para que en lo sucesivo se abstenga de realizar actividades como las consignadas en este proceso, en desmedro de los derechos fundamentales de la educación y de los niños, los cuales prevalecen sobre los demás, sin perjuicio del legítimo derecho de reclamar ante las autoridades competentes la definición oportuna y el reconocimiento de sus pretensiones.

TERCERO.- PREVENIR al Alcalde del Municipio de Yumbo para que en lo sucesivo resuelva en forma oportuna y sin dilación alguna, los reclamos de los docentes afiliados al Sindicato de Trabajadores de ese Municipio, en lo concerniente a sus pretensiones de carácter laboral, según lo señalado en la parte motiva.

CUARTO.- LIBRÉNSE por la Secretaría General de la Corte Constitucional, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T- 337/95, Corte Constitucional, M.P. doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

2BRUGGER, Walter. Diccionario de Filosofía, Editorial Herder. 1967

3PLATON. Diálogos. Tomo I. La República. Ediciones Universales. Bogotá. Libro Séptimo Pág. 242.

4Crf. el concepto de “Constitución Cultural” en Lecciones de Derecho Constitucional. Alessandro Pizzorusso. Tomo I. Capítulo XIII, págs. 193-194.