

Sentencia No. T-467/94

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Continuidad

En materia de prestación de servicios, la regla general es la de su permanencia. Toda suspensión debe tener el carácter de excepcional y, en consecuencia, debe ser objeto de justificación. La administración no debe olvidar que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y que las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. La educación genera una contraprestación a cargo del Estado que consiste en asegurar el adecuado cubrimiento del servicio público educativo.

DERECHO A LA EDUCACION DEL NIÑO-Carencia de profesores

Cuando la Constitución protege el derecho de los niños a la educación, con ello está protegiendo, a su vez, las condiciones básicas que lo hacen posible, incluidas aquellas que implican obligaciones prestacionales del Estado. Por eso, cuando un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de una de los elementos esenciales – quizás el más esencial – del servicio educativo.

ESCUELA RURAL/IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS NIÑOS

Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades.

DERECHOS PRESTACIONALES-Protección por acción de tutela

El carácter prestacional de un derecho no excluye, en determinados casos, su protección por medio de la acción de tutela. La Carta de derechos contempla la posibilidad de exigir ciertas

prestaciones estatales a través de la tutela cuando ellas vulneran derechos considerados como fundamentales. Este es el caso de la continuidad en la prestación del servicio público de educación de los niños. Se presenta aquí un grado especial de constreñimiento en relación con la obligación estatal de prestar el servicio, derivado del artículo 44 de la Constitución política en concordancia con los artículos 56, 70 y 366 del mismo estatuto fundamental.

OCTUBRE 26 DE 1994

Ref: Expediente T-41.735

Actor: PEDRO MIGUEL JIMENEZ

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

- Derecho a la educación
- Derecho a la igualdad en el servicio público educativo por razones de calidad del servicio.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-41.735 promovido por PEDRO MIGUEL JIMENEZ, contra la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

ANTECEDENTES

1. El señor Pedro Miguel Jiménez presentó, el 25 de mayo de 1994, acción de tutela contra de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, por violación del derecho a la educación de su hijo Sergio Camilo Jiménez.

2. El hijo del peticionario se encuentra matriculado en el segundo año de educación básica primaria en la escuela rural departamental de la vereda de La Balsa, jurisdicción del municipio de Chía, concentración escolar denominada “Bertha Hernández de Ospina”.

3. El actor afirma que el menor no ha podido recibir clases debido a que no se ha nombrado el profesor para el mencionado grado. Alega que ha presentado quejas ante el señor Alcalde y ante el director del núcleo educativo sin que haya recibido solución al problema planteado.

4. Con el fin de esclarecer los hechos expuestos por el demandante, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Chía, al cual le correspondió conocer de la presente acción, requirió a la Secretaría de Educación de Cundinamarca para que informara sobre el nombramiento de profesor para el curso segundo de primaria de la concentración escolar “Bertha Hernández de Ospina”. Dispuso también que se librara oficio al director de dicho centro docente con el fin de que precisara si el menor Sergio Camilo Jiménez se encontraba matriculado en el segundo año de primaria y, en caso afirmativo, por qué razón no estaba recibiendo clases; y, por último, requirió también al Director de Escuelas de Chía para que rindiera un informe sobre los mismos hechos.

4.1. La Secretaría de Educación, por medio de oficio No. OF/OCAJ/490 del 3 de junio de 1994, respondió lo siguiente:

“1.- ... a la Escuela Rural de la Balsa se encuentran nueve (9) docentes laborando en ésta (sic) Institución Educativa.

“2.- Sin embargo por información del señor Alcalde nos certifica, que fué (sic) nombrada la docente MARIA LUCIA BELTRAN SANCHEZ, identificada con la C.C. No. 20.468.182 de Chía, por medio de contrato de prestación de servicios No. 074 de 1994, para laborar en la Escuela Rural la Balsa, con presupuesto del municipio, una vez demostrada la insuficiencia de docentes”.

4.2. El Director de la Concentración Escolar de La Balsa, mediante oficio del 2 de junio del presente año, respondió que “el menor SERGIO CAMILO JIMENEZ se encuentra matriculado y cursa normalmente sus estudios...”.

4.3. El Director del Núcleo de Desarrollo Educativo No. 45 de Chía informó que dicho municipio no ha asumido la administración de la educación y que, por consiguiente, la entidad nominadora para el cuerpo docente es el Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de la Seccional Cundinamarca.

5. Al expediente se aportaron, además, copia del contrato de prestación de servicios celebrado entre el municipio de Chía, representado por el alcalde municipal, y la profesora María Lucía Beltrán, y un certificado suscrito por el alcalde municipal de Chía, en el cual consta que esta profesora se encuentra vinculada al municipio a través de un contrato de prestación de servicios como profesora del Colegio de la Balsa.

6. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Chía, mediante sentencia proferida el 9 de junio de 1994 decidió negar el amparo solicitado, con base en el siguiente argumento:

6.1. De conformidad con las pruebas aportadas al proceso, se pudo establecer que el menor Sergio Camilo Jiménez está matriculado en la Concentración Escolar Departamental de La Balsa en el curso segundo de primaria, y que está recibiendo normalmente sus clases, por lo que no existe violación o amenaza al derecho fundamental a la educación.

7. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional solicitó un informe al director de la concentración educativa, en relación con los hechos que determinaron la instauración de la demanda. En respuesta a esta solicitud el docente Germán Hernández Hernández explicó que durante el presente año “no se han nombrado los profesores suficientes y a su debido tiempo para lograr la cobertura en todos los cursos y sobre todo en los primeros grados”. Como consecuencia de ello, la carencia de profesores definitivos ha sido suplida con docentes de cátedra cuya estabilidad es precaria debido a que el pago de su trabajo se retrasa con frecuencia y por este motivo se ven obligados a renunciar.

FUNDAMENTOS

El problema jurídico que se plantea en el presente caso consiste en determinar si la ausencia

transitoria de un profesor, por falta de nombramiento de las autoridades competentes, vulnera o no el derecho fundamental a la educación de un alumno, en este caso el hijo del peticionario. De ser ello cierto, se deberá establecer si es posible que el juez constitucional profiera una orden con miras a proteger el derecho presuntamente desconocido.

Para resolver estos interrogantes se hará un análisis de la educación como derecho y como función en el Estado social de derecho, así como del principio de continuidad en el servicio público educativo, para luego confrontar estos elementos teóricos con los hechos que dieron origen a la presente acción.

A. Derecho fundamental y prestación estatal

1. El hecho de que la efectividad de un derecho dependa de una cierta prestación del Estado no determina el carácter simplemente programático de dicho derecho y, por lo tanto, no necesariamente hace depender su eficacia de la intervención legislativa o administrativa encaminada a llevar a cabo la prestación mencionada. Para respaldar esta afirmación puede aducirse, de un lado, el hecho de que algunos derechos de libertad requieren de ciertas prestaciones estatales sin las cuales su efectividad queda trunca (como por ejemplo los derechos políticos) y, de otra parte, la circunstancia de que ciertos derechos eminentemente prestacionales puedan llegar a ser objeto de una protección especial por la vía procesal de la acción de tutela.

2. No basta alegar el mero carácter prestacional de la acción que se demanda de las autoridades públicas para que éstas o los jueces descarten la existencia de una posible vulneración de un derecho fundamental. En ciertas circunstancias especiales, la escasez de recursos y la omisión de una prestación fundada en la misma, no son argumentos suficientes para eliminar de plano toda posibilidad de violación a los derechos fundamentales.

El derecho a la educación de los niños es uno de esos casos especiales en los cuales el Constituyente estableció un compromiso ineludible en la realización de la prestación correspondiente. A continuación se analizan las razones que justifican este “plus” de la obligación del Estado en materia de educación infantil.

B. El derecho fundamental a la educación

1. La Corte Constitucional ha considerado en repetidas ocasiones que el derecho a la educación es un derecho fundamental, inherente a la persona humana, de aplicación inmediata y susceptible de ser protegido por medio de la acción de tutela (por ejemplo las sentencias T-02, T-09, T-15, T-402, T-420 de 1992; T-92 de 1994, etc.)

2. El artículo 44 de la Constitución Política consagra, de manera específica, entre los derechos fundamentales de los niños – con carácter prevalente –, el derecho a la educación y a la cultura. Sobre el particular ha indicado la jurisprudencia:

“En este contexto y en consideración a la naturaleza, función y fines de la educación y a la obligación que pesa sobre el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, los niños colombianos son hoy enhorabuena, beneficiarios privilegiados de la educación, con todas sus promisorias y positivas consecuencias en el plano social, humano y cultural.

“(…)

“Con respecto a los niños adquiere toda su dimensión e importancia el principio afirmado en la sentencia T-02 de esta Corte acerca de la garantía y protección del contenido esencial del derecho a la educación por cuanto son precisamente ellos quienes por su natural indefensión y exposición a toda suerte de abusos y carencias, mejor encarnan el sector de población de personas que se encuentran en circunstancias de debilidad y que, por tanto, el Estado está obligado a proteger especialmente”¹.

“El derecho a la educación cobra especial relevancia en los primeros años de la vida, ya que se trata de la etapa de formación del individuo, de su acercamiento a la sociedad y a sí mismo”².

“La consagración expresa, en el artículo 44 de la Constitución, de la educación como un derecho fundamental de los niños, no deja duda alguna sobre su naturaleza ni sobre la posibilidad de exigir su respeto y protección mediante el ejercicio de la acción de tutela”³.

El artículo 67 consagra una obligación especial del Estado frente a la educación de los menores entre los 5 y los 15 años⁴ y establece que ella comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. Sobre el particular la Corte ha sostenido que los

menores de 18 años que no hayan finalizado los primeros 9 años de educación básica – grupo dentro del cual se encuentra el hijo del peticionario – son titulares de un derecho fundamental de aplicación inmediata y directamente exigible⁵. Al respecto ha señalado esta Corporación:

“(…) siendo dicho derecho de aplicación inmediata, la obligación estatal de prestar el servicio de educación es impostergable, no sólo por el valor esencial ínsito en el mismo, sino por constituir un instrumento idóneo para el ejercicio de los demás derechos y en la formación cívica de la persona, según los ideales democráticos y participativos que preconiza nuestra Constitución”⁶.

3. La educación, además de ser un derecho de la persona constituye un servicio público (CP. art. 67) y, por lo tanto, corresponde a una actividad inherente a la finalidad social del Estado (CP. art. 365) que debe traducirse en una prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (CP. art. 366). El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de condiciones, por medio de la educación permanente (CP. art. 70). En relación con este punto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

“Además de su condición de derecho fundamental de la persona, la educación es también un servicio público que tiene una función social. Así lo reconoce expresamente la Constitución (Art. 67, inciso 1o.). Ello implica no sólo que satisface una necesidad de carácter general y que por lo tanto debe estar al alcance de quienes lo requieran sino que el Estado debe garantizar el acceso al mismo y velar porque su prestación se cumplan los fines señalados por el ordenamiento jurídico vigente”⁷.

4. La educación entendida como derecho y servicio público, guarda una relación directa con el reconocimiento del derecho a la igualdad y a la libertad. En efecto, la igualdad efectiva entre las personas resulta una ficción si no se encuentra precedida de la satisfacción de ciertas condiciones mínimas de subsistencia. Sin la realización de estas condiciones se viola el principio de igualdad de oportunidades, según el cual, todas las personas tienen derecho a estar situadas en posiciones que les permitan participar y competir por lo que consideran vitalmente más significativo.

De otra parte, el ejercicio de la libertad también requiere de la realización de ciertos supuestos, entre los cuales la educación juega un papel esencial. El conocimiento no sólo puede convertirse en un instrumento de dominación y opresión, también es la clave para la consecución de la libertad y con ella, para la participación y la democracia.

C. Continuidad del servicio público educativo

1. Uno de los principios medulares de la prestación de los servicios públicos es el de la continuidad. Siendo las necesidades públicas algo permanente, la interrupción del servicio que las satisface lesiona el bienestar de la comunidad. En materia de prestación de servicios, la regla general es la de su permanencia. Toda suspensión debe tener el carácter de excepcional y, en consecuencia, debe ser objeto de justificación.

2. En un país de escasos recursos y de múltiples necesidades insatisfechas, la efectividad del principio de la permanencia no puede dejar de tener en cuenta las dificultades materiales existentes. Sin embargo, esta consideración no le resta carácter normativo al texto constitucional depositario de dicho principio y, por lo tanto, su cumplimiento ha de respetar el núcleo esencial de los derechos de los usuarios y ser entendido como un deber de obligatorio cumplimiento para la administración pública. Las dificultades materiales deben ser apreciadas por el juez con una óptica de lo razonable a partir de la cual se sopesen valores y derechos fundamentales. Al respecto ha señalado la Corte:

“Está claro que, en tales eventos el juez debe tomar decisiones que consulten no sólo la gravedad de la violación del derecho fundamental a la luz de los textos constitucionales, sino también las posibilidades económicas de solución del problema dentro de una lógica de lo razonable, que tenga en cuenta, por un lado, las condiciones de escasez de recursos y por el otro los propósitos de igualdad y justicia social que señala la Constitución. En la mayoría de estos casos, una vez establecida la violación de un derecho fundamental, el juez se enfrenta a un problema de justicia distributiva. Como se sabe, los elementos de juicio para definir este tipo de justicia no surgen de la relación misma entre los sujetos involucrados – el Estado y el ciudadano – sino que requieren de un criterio valorativo exterior a dicha relación (Aristóteles....). La aplicación de los derechos económicos sociales y culturales plantea un problema no de generación, sino de asignación de recursos y por lo tanto se trata de un problema político”⁸.

“En aquellos casos en los cuales la deficiencia en la prestación del servicio no llega hasta el punto de anular la prestación misma y en los que las fallas pueden ser explicadas de manera razonable como una manifestación de la escasez de recursos propia de la situación económica específica de país, no es posible establecer la violación de un derecho fundamental”.⁹

3. La administración no debe olvidar que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y que las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. La educación genera una contraprestación a cargo del Estado que consiste en asegurar el adecuado cubrimiento del servicio público educativo. Esta prestación debe realizarse de manera permanente (artículo 70 de la Constitución).

4. La ley 115 de 1994, “por la cual se expide la ley general de educación”, hace referencia al concepto de continuidad en su artículo primero:

“La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes...”(Se destaca).

De otra parte la misma ley se refiere a la calidad de la educación en los siguientes términos:

Art. 4. Calidad y cubrimiento del servicio: Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la nación y de las entidades territoriales garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la calificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo”.

D. Afectación del derecho a la igualdad de oportunidades

1. De otra parte, el derecho subjetivo a la educación comprende el adecuado cubrimiento del servicio, de tal manera que asegure a los menores lo necesario para su acceso y

permanencia en el sistema educativo (C.P. art. 67). Ahora bien, la continuidad del servicio es una condición indispensable para que el derecho a la permanencia del alumno en el sistema educativo se haga efectivo. Dicho en otros términos, cuando la Constitución protege el derecho de los niños a la educación, con ello está protegiendo, a su vez, las condiciones básicas que lo hacen posible, incluidas aquellas que implican obligaciones prestacionales del Estado. Por eso, cuando un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de una de los elementos esenciales – quizás el más esencial – del servicio educativo.

2. En el caso sub judice, el profesor Germán Hernández, director del centro educativo, informó a la Corte que del 14 de Febrero al 31 de Mayo los alumnos del grado segundo de educación básica recibieron clases con el profesor del grado tercero, debido a la ausencia del docente inicialmente previsto para el nivel dos. La preocupación del peticionario, y padre del menor Sergio Camilo Jiménez, tenía fundamento en el deterioro de la calidad de la educación recibida por su hijo en circunstancias inadecuadas para el aprendizaje, como son aquellas en las cuales un mismo profesor dicta clase concomitantemente a dos grupos diferentes.

3. En una sociedad competitiva y exigente como la que le espera a los profesionales del mañana, los beneficios de la educación básica impartida hoy, no están representados de manera prioritaria en el certificado que se obtiene al haber superado una serie de grados académicos, sino en la calidad de la enseñanza recibida. Cada vez mas los padres de familia perciben la educación primaria como una primera etapa de la educación, de cuya calidad depende el éxito de las etapas siguientes. Por lo tanto, las deficiencias del servicio educativo son apreciadas por los padres de familia como vulneraciones al derecho a la igualdad de oportunidades de sus hijos. El carácter secuencial y acumulativo del proceso educativo entraña una preocupación especial de los padres respecto de los resultados obtenidos por los niños en cada uno de los cursos de la educación básica.

4. Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables. No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen

derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades (C.P. art. 13).

5. La violación a los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades del niño Sergio Camilo Jiménez, no proviene, como bien lo intuyó el peticionario, de las autoridades de la concentración escolar “la Balsa”, sino de las autoridades departamentales encargadas de proveer las condiciones básicas para el buen funcionamiento de aquella escuela.

6. Con fundamento en estas consideraciones se concede la tutela impetrada por el padre del menor Sergio Camilo Jiménez y se ordena a las autoridades educativas del nivel departamental que velen por el cumplimiento de los objetivos relacionados con la permanencia y calidad del servicio educativo en la concentración escolar Bertha Hernández de Ospina.

E. Conclusión y análisis del caso concreto

1. El carácter prestacional de un derecho no excluye, en determinados casos, su protección por medio de la acción de tutela. La Carta de derechos contempla la posibilidad de exigir ciertas prestaciones estatales a través de la tutela cuando ellas vulneran derechos considerados como fundamentales. Este es el caso de la continuidad en la prestación del servicio público de educación de los niños. Se presenta aquí un grado especial de constreñimiento en relación con la obligación estatal de prestar el servicio, derivado del artículo 44 de la Constitución política en concordancia con los artículos 56, 70 y 366 del mismo estatuto fundamental.

2. El menor, hijo del peticionario estudia en una escuela ubicada en vereda “La Balsa” del departamento de Cundinamarca. De acuerdo con la información recogida en las pruebas practicadas, los alumnos del segundo año de educación básica, entre los cuales se encuentra el hijo del peticionario Sergio Camilo Jiménez, carecieron de profesor propio durante el primer semestre de 1994, período en el cual fueron atendidos por el profesor del tercer nivel. En estas circunstancias, se ha considerado que la calidad de la educación de su hijo se encuentra afectada y con ella su derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades.

3. En la actualidad ha sido suplida la carencia de profesor para el año que cursa el hijo del peticionario. En consecuencia, al conceder la tutela será necesario prevenir a la autoridad demandada para que no incurra nuevamente en la conducta que dió motivo la instauración de la acción.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Chía proferida el nueve de Junio de 1993 por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, tutelar el derecho fundamental a la educación del hijo del peticionario, en condiciones que garanticen su aprendizaje y su derecho a la igualdad de oportunidades.

SEGUNDO.- PREVENIR a la Secretaría de Educación de Cundinamarca para que no vuelva a incurrir en las omisiones que dieron mérito para conceder la tutela impetrada por el peticionario.

TERCERO.- ORDENAR que por Secretaría se comuniqué esta providencia al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Chía, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-429 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-015 de 1994. M.P.: Alejandro Martínez Caballero

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-402 de 1992.

4 La jurisprudencia, aplicando los Convenios internacionales, ha extendido este límite hasta los 18 años. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1994.

5 Ibídem

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón.

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1993.