T-516-96

Sentencia T-516/96

SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL-Prevalencia/FONDO PRESUPUESTADO PARA EDUCACION-Empleo de recursos/DERECHO A LA EDUCACION-Eficacia y eficiencia en el servicio

Si la educación es un objetivo y un derecho fundamental, que debe ir de la mano con otros derechos fundamentales: la igualdad y la dignidad, es obvio que ello implica la prevalencia de tal servicio dentro de la estructura del estado social de derecho. Esa prioridad, en cuanto tiene que ver con el juez constitucional en la resolución de las tutelas, significa no solo la viabilidad de esta acción cuando el educador reclama el pago oportuno de sus salarios, sino la exigencia que puede formular el educador y el educando para la no distracción de los fondos presupuestados. Los recursos destinados para tal fin deben ser empleados. Si, además, la educación es un derecho-deber, tal calificativo se predica tanto a los estudiantes como a los docentes y al personal administrativo que colabora en la labor educativa, para que dentro de lo fáctico haya un grado alto de eficacia y eficiencia en la utilización de todos los instrumentos para el acceso al conocimiento. La eficacia del derecho depende del apoyo logístico y económico, por lo tanto lo presupuestado es condicionante para la viabilidad del derecho. Por eso el Juez, de tutela, para la efectividad del derecho a la educación tiene que verificar si resulta violado por el no cumplimiento de la afectación de los recursos ordenados por la Constitución Política, viendo si éstos han sido o no empleados o si se distrae su destinación en perjuicio de la educación.

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA-Efectividad de derechos/GASTO PUBLICO SOCIAL EN EDUCACION-Empleo de recursos

La eficacia y eficiencia que debe caracterizar a la administración pública, implica que los funcionarios tienen que hacer cumplidamente la tramitación para que opere realmente la descentralización educativa, buscando que esto repercuta en bien del servicio, de una distribución equitativa y por ende en el mejoramiento del nivel de vida de los asociados. Esos principios de la eficacia y la eficiencia obligan a que en el período de transición hacia la descentralización se empleen los rubros destinados para la educación en tal forma que la dignidad de los alumnos y de quienes laboran en un establecimiento educativo no se vea afectadas por la desidia de funcionarios administrativos o por absurdos y engorrosos trámites

burocráticos. Ese gasto público social justifica que la Constitución hubiera señalado a la educación como objetivo fundamental del estado social de derecho.

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DEL ESTADO-Insalubridad/DERECHO A LA EDUCACION-Alumnos en labores de aseo

No tiene presentación que la desidia para tramitar la descentralización educativa conlleve una situación de abandono expresada en una planta física deteriorada, en condiciones de insalubridad. No es correcto que en un colegio no haya suficiente personal para cubrir elementales necesidades como las de secretaria o las de aseo, o que un servidor público destinado para tal efecto no labore las ocho horas diarias para las cuales se le paga, sino que lo hago solo dos horas porque esa es la costumbre, no es expresión de los deberes constitucionales mirar con indiferencia el deterioro de un colegio con la disculpa de trámites burocráticos o peleas interinstitucionales, no tiene presentación que la exigencia de una colaboración a los alumnos, destinándolos media hora para que laboren en el aseo, en vez de ser una experiencia fructifera se convierta en distracción y afecte la disciplina. Cuando se presentan estas circunstancias se colige que tanto los funcionarios administrativos como los educadores no están cumpliendo adecuadamente con su trabajo y que los alumnos no han comprendido la real dimensión de la adquisición del conocimiento.

Referencia: Expediente T-99369

Peticionario: Porfirio Berrío

Procedencia: Juzgado 8º Penal Municipal de Santa Marta.

Temas:

La educación: derecho y objetivo fundamental.º

Eficacia y eficiencia en el servicio

Artículo 366 C.P.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero quien la preside, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-99369 adelantado por Porfirio Berrío contra el Departamento del Magdalena y el Distrito de Santa Marta.

I. ANTECEDENTES

1. Porfirio Horacio Berrío Posada, pide que se restablezcan "los servicios de vigilancia, aseo, secretariado y biblioteca" en el colegio Francisco de Paula Santader de Santa Marta. Habla como padre de familia de la alumna Daniela Berrío Tavera y en representación de la asociación de padres de familia de dicha institución educativa.

2. La razón por la cual considera que hubo violación, se basa en "la falta de quienes deben ejecutar estos oficios (aseo), entonces son nuestros hijos los que hacen estas clases de trabajo a costa de sus clases en sus horas de estudio, y como el colegio carece de quien haga estos oficios amenazan con cerrar el plantel por insalubridad."

3. Una inspección judicial ordenada por el Juez de primera instancia no relacionó absolutamente nada, se limitó a ordenar que se tomaran unas fotografías. Sin embargo, las fotografías muestran graves deterioros del inmueble donde funciona el colegio.

4. El Rector del establecimiento educativo, Luis Carlos Campo Cárdenas, explica que en las mismas dependencias funcionan primaria y bachillerato, una jornada de bachillerato por cuenta del Departamento, y otra de primaria con bachillerato bajo la administración del Distrito turístico de Santa Marta. Y sobre el objeto de la presente tutela explica:

“a raíz del despido de las aseadoras a través de Secretaria General de la Gobernación aproximadamente un año, a mediados del año anterior, personalmente estuve haciendo gestiones para que nos mandaran nuevo personal, en compañía en ocasiones del Consejo Directivo y en otras de padres, estudiantes y profesores a la Gobernación, después de muchas diligencias solo logramos que para una planta física tan grande como la del colegio, enviaran por traslado una señora para que nos colaborara en el aseo de los baños, dependencias administrativas y patio; mientras la Gobernación enviaba otras aseadoras, me solicitaron que a la vez recurrieran a la colaboración de los estudiantes en el aseo de las aulas; que para final del año anterior nos mandarían las nuevas aseadoras, esto me lo manifestó el Secretario de la Gobernación en esa época. Ante la situación planteada por el estado de suciedad, hablé con profesores y con estudiantes planteando la propuesta que me había solicitado en la gobernación. Como pensamos que no era por mucho tiempo, todos accedimos a la colaboración prestada, como profesorado, estudiantes y directiva. Inicialmente colaboramos espontáneamente, en el presente año ante la falta de aseadora y viendo que la situación continuaba igual, optamos por incrementar la implementación, el número de elementos de aseo, para que con la orientación de los directores de grupo, se establecieran turnos voluntarios de aseo; medida esta que no ha dado todo el resultado positivo al caso, este aseo es dentro de las aulas. En cuanto al aseo de los baños la única aseadora que hay se encarga de éstos.- Actualmente se cuenta con una señora encargada del aseo de los baños dependencias administrativas, pasillo y patio; ella debe cumplir un horario de 11 y media de la mañana hasta cuando termine su oficio, debiendo cumplir las 8 horas, pero no las cumple porque la costumbre hace norma y así trabajan prácticamente todas las aseadoras en las partes educativas. Ella llega un promedio de 12 del día y está hasta las 2 y media a tres de la tarde.”

Agrega:

“Hay otro problema que igualmente limita el derecho a la educación y es la falta de una secretaria que pueda mantener al día la Institución en todo lo que tenga que ver con informe académico de los estudiantes, ya que su falta puede ocasionar como en efecto se viene presentando actualmente, retraso en la definición académica de los alumnos y por tanto a mi parecer es otro problema al que se debe dar solución.”

5. El departamento del Magdalena se opuso a la tutela argumentando que la protección a los

niños no cabe sobre cuestiones accesorias a los derechos fundamentales, que la planta física pertenece al Distrito de Santa Marta, que en la jornada académica que le corresponde al Departamento (bachillerato) no estudia ningún niño, que el servicio educativo fue asumido por los municipios y que el departamento ha cumplido en lo que le corresponde.

6. Hay una constancia que dice: "la planta física donde funciona el Colegio Departamental de bachillerato Francisco de Paula Santander pertenece al Distrito Turístico, cultural e histórico de Santa Marta". Se refiere al lugar tradicional donde se levanta el edificio del colegio.

7. La Secretaría de Educación del departamento del Magdalena relaciona como personal que labora en el citado colegio: una secretaria, un portero, un auxiliar de servicios generales, 3 celadores, un bibliotecólogo y una secretaria habilitada.

8. El Distrito de Santa Marta dice que Daniela Berrío no estudia en la jornada de la mañana, que el personal de servicios generales lo integran: 4 celadores, 1 portero, 1 aseadora, 37 profesores. Agrega que se le ha pedido a la Secretaria de Educación el nombramiento de 3 aseadoras y 2 celadores, y, que los padres de familia pagan 2 aseadoras de medio tiempo.

9. Estando en trámite la acción, el Rector presentó un escrito que en lo principal dice:

"UNO- En esta institución (jornada de la Tarde), estudia la niña DANIELA BERRIO TAVERA, en el curso 8.1;

DOS- Entre las jornadas de la tarde y la noche, se educan un promedio de 800 estudiantes, sin relacionar la sección de primaria de la tarde (240 alumnos) y la de la noche, quienes no dependen de mi dirección, pero que igualmente se perjudican por las emergencias sanitarias a falta de asesoras;

TRES- En la jornada de la tarde labora una señora como aseadora, dependiente del Tesoro Dptal.; laboran además: 3 celadores, un portero y una secretaria habilitada (no académica). Los celadores cumplen turnos en el día y la noche; el portero, únicamente en la tarde, al igual que la secretaria habilitada; en la noche se cuenta con una secretaria general.

CUATRO- Los estudiantes de la jornada de la tarde están colaborando en actividades de aseo de sus salones, mientras que la señora aseadora que tenemos, se encargan de los baños, pasillos y dependencias administrativas. Este mecanismo se dispuso a petición de la

Secretaría General de la Gobernación, cuando ante las diferentes diligencias efectuadas el año anterior y ante la insistencia de la comunidad educativa, nos prometieron solucionar el problema para finales del año anterior, pero el mismo sigue igual.

La problemática nos ha llevado a continuar gestionando ante la administración Dptal., en demanda de solución y nada se ha logrado. En vista de ello, hemos recurrido a los padres de familia para que nos ayuden a solventar el impase, ya que es problemático seguir con el mecanismo de aseo por parte de los estudiantes, lo que nos está llevando a perder en tiempo, de 15 a 30 minutos del primer período en algunos de los cursos, por el retraso en el aseo"

Pero no solamente existe precariedad en los servicios, sino que las condiciones de las aulas dejan mucho que desear. Unos alumnos declaran que hay mucha suciedad, que "el establecimiento está todo destruido", que pierden horas de clase, que no hay agua potable, que estando en clase les caen en la cabeza materias fecales de aves.

10. El Juez de primera instancia no tuteló el derecho de los niños y el derecho de la seguridad social, tuteló el derecho de petición y se le ordenó al gobernador del Magdalena que atendiera y resolviera las solicitudes referente al mejoramiento del colegio Francisco de Paula Santander. La gobernación respondió por escrito, pero solución real no ha habido. El fallo no fue impugnado y subió a la Corte para su eventual revisión.

11.- Dentro de la actuación en la revisión se ordenaron algunas pruebas que arrojan la siguiente información:

11.1 – En la inspección judicial el solicitante de la tutela precisó:

"..la conciencia que hoy se vive dentro de la comunidad educativa es de escepticismo porque no se aprovechan los espacios que la nueva Constitución ha establecido y es muy distinta la realidad a lo escrito en la Carta.", por ello solicita el mejoramiento en las condiciones del colegio y aduce que no es justo que el Departamento y el Distrito se disculpen entre ellos, diciendo cada uno que la responsabilidad es del otro.

Por su parte el Rector del plantel indica que la falta de empleados eficientes que haga el aseo en el colegio afecta a las personas y a la disciplina del establecimiento.

11.2 Se constató que realmente hay deterioro en la planta física lo cual afecta a la comunidad educativa, se comprobó que hay estudiantes menores de edad, entre ellos la hija del solicitante, y que "el tiempo normal que los niños le dedican al aseo es de media hora, pero por la falta de solución a esta labor se ha tornado como disculpa para no estudiar ni para hacer el aseo". Igualmente se constató, en cuanto a la parte docente, que 18 son sostenidos por el departamento, 10 por el Distrito de Santa Marta; respecto a lo administrativo 7 son del departamento. Dentro de esta penuria se imparte la educación.

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

A.- COMPETENCIA

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

B.- TEMAS JURIDICOS A TRATAR

Antes que todo es necesario explicar la característica y el objetivo constitucional de la educación, para luego analizar el financiamiento de este servicio cuando se trata de entidades educativas estatales, y dentro de este aspecto es básico hacer referencia a la descentralización educativa porque este tema es indispensable para encontrar una solución de fondo al problema suscitado. Precisado lo anterior, se analizará cómo el derecho fundamental a la educación incluye dentro de su concepto la coherencia que debe existir entre la estructura posible (aspecto objetivo) con las condiciones de eficacia y eficiencia (aspecto subjetivo), y si esto no se patentiza en un caso concreto, se afecta el derecho fundamental a la educación porque ésta incluye una proyección democrática y de servicio que en últimas busca el respeto a la dignidad humana.

1.- OBJETIVO DE LA EDUCACION:

En reciente pronunciamiento, la Corte Constitucional estableció:

“El Derecho Constitucional a la Educación con carácter 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 C.P.).

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. 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, "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, 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, preferentemente en el artículo 366 de la C.P1…"

La contundencia de la última frase: una educación EFICAZ, liga este objetivo fundamental de la actividad del Estado con los conceptos de DIGNIDAD e IGUALDAD, 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 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 objeto2.

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".3

La educación por su parte es una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre.

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…"

Si la educación es un objetivo y un derecho fundamental, que debe ir de la mano con otros derechos fundamentales: la igualdad y la dignidad, es obvio que ello implica la prevalencia de tal servicio dentro de la estructura del estado social de derecho, lo cual significa que cuando el servicio es prestado por el Estado es indispensable que se aplique en su integridad el artículo 366 de la Constitución en armonía con el artículo 67 de la misma, porque la educación es un problema global; la primera norma citada dice:

"ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales 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.”

Esa prioridad, en cuanto tiene que ver con el juez constitucional en la resolución de las tutelas, significa no solo la viabilidad de esta acción cuando el educador reclama el pago oportuno de sus salarios, sino la exigencia que puede formular el educador y el educando para la no distracción de los fondos presupuestados. Los recursos destinados para tal fin deben ser empleados. Si, además, la educación es un derecho-deber, tal calificativo se predica tanto a los estudiantes como a los docentes y al personal administrativo que colabora en la labor educativa, para que dentro de lo fáctico haya un grado alto de eficacia y eficiencia en la utilización de todos los instrumentos para el acceso al conocimiento, porque el estudiante vale como ser humano y será mejor ser humano en cuanto esté bien educado.

2.- DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

En el aspecto operativo de la educación oficial, tenemos que los artículos 356 y 357, modificados por el acto legislativo número 1 de 1995 señalan la distribución de recursos y concretamente lo referente al situado fiscal. Este es desarrollado por la Ley 60 de 1993; incluye la competencia de los Distritos, como en el caso presente, por tratarse del Distrito turístico e histórico de Santa Marta, estos tienen que asumir directamente las necesidades del sector educativo y desarrolla la efectividad del situado fiscal. Esta ley es complementada por la ley 115 de 1994. Con estos instrumentos legales y con otros referentes a los fondos para educación: ingresos corrientes, o los provenientes de juegos de suerte y azar, venta de licores se respaldan unos egresos que deben respetarse mientras las normas estén vigentes. Respecto al situado fiscal frente a la Constitución, la Corte expresó en la sentencia C-151 de 1995:

“En la Constitución Política de 1991, se introducen algunas variantes a la figura del Situado Fiscal. El artículo 356, lo define como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Igualmente se definen los “ingresos corrientes” como los constituídos por los ingresos tributarios y no tributarios, con excepción de los recursos de capital (art. 358 ibidem).

El acto legislativo No. 1 de 1993, creó el Distrito Especial de Barranquilla, incluyéndolo como destinatario del situado fiscal.

Se establece una destinación específica del situado fiscal, en el inciso 2o. del artículo 356, para financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños; lo que resulta un desarrollo de derechos constitucionales de la persona, cuyo amparo estatal en servicios privilegia el propio constituyente (art. 1o., 27, 44, 49, 67, 68, 69, 70 de la C.P.).

Se establece un aumento gradual del monto del situado fiscal, a diferencia del régimen anterior, sin tope distinto al impuesto por los propios límites que presente la adecuada atención de los "servicios para los cuales está destinado".

Corresponde a la ley la determinación de plazos y condiciones en la prestación de los citados servicios por los departamentos, pudiendo autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. La propia Carta establece los montos porcentuales de distribución, de manera que el 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; y el 85% restante, se distribuirá en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años, la ley, a iniciativa exclusiva del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.4"

Y, en la misma sentencia, sobre la destinación de fondos se expresó:

Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de "inversión" y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiende a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento. Sin embargo la Corte considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de

inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos -como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (CP art. 324, 350, 357 y 366). Así, el artículo 366 de la Carta señala que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales 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".

Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben "inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social. "

Hay, pues, que compaginar la noción de inversión social con el sentido mismo de la finalidad social del Estado (CP título XII capítulo V). Ahora bien, esta Corte ya ha señalado que cuando el entendimiento literal de una norma "conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística". En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la

noción constitucional de “inversión social” no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social. 5”

Hecha la anterior aclaración, enmarcada dentro de la EFICACIA, hay que agregar que la eficacia del derecho depende del apoyo logístico y económico, por lo tanto lo presupuestado es condicionante para la viabilidad del derecho. Ya esta Sala de Revisión había dicho que no se trata de un co-gobierno, sino de hacer cumplir concretos mandatos constitucionales:

“En efecto, en la Constitución Política se definen un norte específico a seguir en la administración estatal, por ejemplo el artículo 356 C.P. establece que “los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señala, con especial atención a los niños”, así mismo, el artículo 357 ibídem establece que la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación estará orientada por una ley, a iniciativa del Gobierno, que “determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos”. Se aprecia, entonces, cómo la Carta Política no deja la acción estatal como una rueda suelta sino la condiciona y la encauza de determinada manera, en aras de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia de un orden justo” (art. 2º C.P.6).”

Por eso el Juez, de tutela, para la efectividad del derecho a la educación tiene que verificar si resulta violado por el no cumplimiento de la afectación de los recursos ordenados por la Constitución Política, viendo si éstos han sido o no empleados o si se distrae su destinación en perjuicio de la educación.

Por supuesto que, el artículo 15 de la mencionada ley 60 de 1993, establece la manera de hacerse la transición de competencias u ordena:

“ARTICULO 15. ASUNCION DE COMPETENCIAS POR LOS DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS. Los departamentos y los distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14 en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos

que les permitirán cumplir con las funciones y obligaciones recibidas. En dicha acta deberán definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y las entidades territoriales respectivas. ”

Hay pues la obligación de adecuar la estructura de la educación a lo establecido en la ley 60, en el plazo de cuatro años que vencen el 12 de agosto de 1997.

Como se aprecia, la Constitución y la ley posibilitan el normal funcionamiento del sistema educativo, lo principal es que haya voluntad para hacer realidad lo establecido normativamente.

En otras palabras, hay que aprovechar el espacio que abre el artículo 366 y otra normas de la Constitución para que la educación sea una realidad en la democracia, especialmente para quienes acuden a los establecimientos educativos oficiales motivados no sólo por razones económicas sino en búsqueda de una formación que creen más adecuada. Ya esta Corte en la Sentencia 02/92 expresó:

“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.”

3.- EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS.

La eficacia y eficiencia que debe caracterizar a la administración pública, implica que los funcionarios tienen que hacer cumplidamente la tramitación para que opere realmente la descentralización educativa ordenada en el artículo 356 de la Constitución, buscando que esto repercuta en bien del servicio, de una distribución equitativa y por ende en el mejoramiento del nivel de vida de los asociados. La estructura económica posible tiene que convertirse en resultados que favorezcan el acopio de conocimiento. La operatividad de esa estructura requiere de funcionarios activos y no burocratizados. No es justo, por ejemplo, que un Departamento distraiga fondos que son para las regiones y los destine para un Distrito que debe afrontar su carga educativa, no es constitucional que no haya presencia estatal efectiva en materia educativa cuando el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. La carga de los deberes también incluye a la nación y a las entidades territoriales, y, si hay un proceso de descentralización éste no puede servir de argumento para incumplir, sino por el contrario, la demora en su materialización conlleva una solidaridad

para que el servicio sea prestado. Si los objetivos no se cumplen, pese a que el artículo 366 C.P. establece la prioridad del gasto público social, ello quiere decir que está fallando la administración.

Esos mismos principios de la eficacia y la eficiencia obligan a que en el período de transición hacia la descentralización se empleen los rubros destinados para la educación en tal forma que la dignidad de los alumnos y de quienes laboran en un establecimiento educativo no se vea afectadas por la desidia de funcionarios administrativos o por absurdos y engorrosos trámites burocráticos.

Ese gasto público social justifica que la Constitución hubiera señalado a la educación como objetivo fundamental del estado social de derecho. Sería aberrante que teóricamente se dijera que la educación es un derecho fundamental, que es un objetivo fundamental y que al mismo tiempo no se diera un apoyo económico del Estado para que se solucionara el problema educativo. El artículo 366 de la C.P., que, según se dijó en la sentencia T-423/96 afecta un derecho constitucional como la huelga, es un artículo tan importante que tiene una proyección finalística hacia la solución integral de la educación. Es una meta en la cual todos deben poner de su parte porque salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable han sido calificados por la Carta Fundamental como indispensables para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

“La incorporación del valor igualdad a lo largo de la Constitución de 1991 (preámbulo, 13, 53, 70, 180, entre otras disposiciones) no implica sólo el reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano, sino, además, la realización de la igualdad material a través del compromiso estatal y social tendiente a la obtención de unas mínimas condiciones materiales de existencia para el hombre. En efecto, el reconocimiento constitucional de la igualdad no se queda simplemente en la consagración formal del concepto igualitario, sino avanza hacia una aplicación práctica de la igualdad en el entorno real del ser humano, resolviendo sus necesidades primarias como salud, educación, agua potable, etc. Ciertamente, la injerencia del Estado en la sociedad tiene como horizonte la consecución de sus fines esenciales (art. 2º C.P.), cuya efectiva y eficaz ocurrencia se traduce en la subvención de las básicas necesidades insatisfechas del hombre. Estos deberes estatales correlativamente colocan en

cabeza de los administrados unos derechos a tener ciertas prestaciones.7”

“Los derechos prestacionales, en determinadas situaciones, generan un derecho subjetivo, esto quiere decir que el titular del derecho puede exigir su ejecución a través de las vías judiciales. En otras ocasiones, los derechos de prestación tienen contenido programático, o sea, su efectividad no puede ser exigida a través de los mecanismos judiciales. En este último caso, en realidad, más que derechos son principios orientadores de la función pública, simples metas de la gestión estatal. Los derechos de prestación con contenido programático tienen tal entidad porque precisamente son sólo un programa de acción estatal, una intención institucional.

Por regla general, los derechos de prestación son derechos programáticos. Se afirma lo anterior debido a que los derechos de prestación exigen un esfuerzo presupuestal y logístico del Estado que sólo se puede realizar con la debida planeación y arbitrio de recursos mediante el procedimiento fijado por la Carta Política. Gradualmente, los derechos de prestación con contenido programático se les van dando condiciones de eficacia que hace posible que emane un derecho subjetivo. Por eso, a nivel teórico, en efecto, el estado inicial de un derecho de prestación es su condición programática la cual luego tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en tanto y en cuanto, se creen elementos que concedan eficacia a la posibilidad de exigir la obligación estatal de ejecutar la prestación. Tales elementos varían según la prestación de que se trate y el medio de exigibilidad utilizado. No se puede mirar bajo la misma óptica prestaciones que requieran diferentes respuestas del Estado en términos presupuestales y organizativos. Así mismo, las condiciones de eficacia requeridas por un determinado medio judicial para su procedencia, pueden ser diferentes a las exigidas por otros mecanismos judiciales. En ese orden de ideas, la posibilidad de exigir un derecho de prestación es apreciable sólo en el caso concreto y dependiendo del tipo de derecho.8”

La educación no solo consiste en dictar una clase sino en señalar pautas para la vida. El conocimiento se adquiere en la lección y en el permanente ejemplo que se da y se recibe; para que sea provechoso, deben existir condiciones que hagan que la enseñanza sea humanamente aceptable y no desagradable. Y si ocurre lo último, habrá que emplear los correctivos necesarios, en este sentido se puede afirmar que la educación debe ser digna.

III . C A S O C O N C R E TO

El Colegio Francisco de Paula Santander es una institución educativa muy importante del Distrito, no solo por lo que ha significado para la sociedad sino porque hoy es un establecimiento donde mas de mil jóvenes y niños adquieren conocimientos.

No tiene presentación que la desidia para tramitar la descentralización educativa conlleve una situación de abandono expresada en una planta física deteriorada, en condiciones de insalubridad, en la insólita ocurrencia de tener los alumnos que soportar algunas veces que les caigan del cielo las materias fecales de las aves.

NO es correcto que en un colegio no haya suficiente personal para cubrir elementales necesidades como las de secretaria o las de aseo, o que un servidor público destinado para tal efecto no labore las ocho horas diarias para las cuales se le paga, sino que lo hago solo dos horas porque esa es la costumbre, no es expresión de los deberes constitucionales mirar con indiferencia el deterioro de un colegio con la disculpa de trámites burocráticos o peleas interinstitucionales, no tiene presentación que la exigencia de una colaboración a los alumnos, destinándolos media hora para que laboren en el aseo, en vez de ser una experiencia fructifera se convierta en distracción y afecte la disciplina. Cuando se presentan estas circunstancias se colige que tanto los funcionarios administrativos como los educadores no están cumpliendo adecuadamente con su trabajo y que los alumnos no han comprendido la real dimensión de la adquisición del conocimiento.

EL retardo en el cumplimiento de la Ley 60 de 1993, esperando hasta el último día de plazo en agosto de 1997, no es causa suficiente para que la secretaria del colegio no labore durante un período, para que la única aseadora sólo esté dos horas “porque la costumbre hace ley”, para que haya escasez de funcionarios y para que los pocos que hay se sienten a esperar que el Departamento y el Municipio solucionen sus diferencias. No es aceptable que un Distrito Cultural de departamento no se preocupe por asumir la competencia que le corresponde, en detrimento de la esperanza educativa de las otras regiones del Magdalena. Pero tampoco es justificable que, entre tanto, el Departamento le de al colegio Francisco de Paula Santander un tratamiento que podía ser mejor, habiendo fondos de destinación exclusiva para la educación. Por otro aspecto, no es aceptable que los funcionarios

administrativos tanto del departamento como del municipio y aún las directivas del colegio no salgan de la discusión sobre quién es el responsable, cuando lo lógico es que pongan todo lo que puedan de su parte para que la juventud acceda al conocimiento.

La Sala de Revisión solicitó tanto al Gobernador del Magdalena como al Alcalde Distrital de Santa Marta la revisión de los respectivos presupuestos y constancias de disponibilidad; el gobernador no lo hizo, el Alcalde Distrital si, pero no envíó la constancia de disponibilidad presupuestal respecto a materia educativa. Claro que para "remodelación, renovación, restauración de planteles de educación" aparece una cantidad total de $1.403.873.942; y que, en lo referente al situado fiscal, éste es girado al FER quien administra tales recursos. La omisión no favorece al Distrito de Santa Marta, y, por el principio de subsidiaridad se deriva la obligación de aquél de asumir directamente las reparaciones urgentes que necesite el Colegio. Además, esta medida es justa porque no repercute en contra de la destinación por municipios del Departamento, si fuere éste el encargado de las reparaciones del colegio de Santa Marta.

En conclusión, debe ampararse a la menor que por intermedio de su padre instauró la tutela, en razón de habérsele afectado el derecho a la educación. En este orden de ideas se darán órdenes a corto y mediano plazo para lograr la efectividad del derecho.

En mérito de lo anterior, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE la sentencia de primera instancia en la acción de tutela de la referencia y en su lugar se concede la tutela como protección a la estudiante DANIELA BERRIO TAVERA en su derecho a la educación.

En consecuencia se ORDENA:

a) En el término de ley, el Alcalde Mayor del Distrito de Santa Marta y el Gobernador del departamento del Magdalena darán curso a todas las actuaciones para el cumplimiento de lo señalado en la Ley 60 de 1993 en lo referente al Colegio Francisco de Paula Santander de Santa Marta. Cada quince días rendirán informe escrito al Juez de tutela (Octavo Penal

Municipal de Santa Marta), con copia a la asociación de padres de familia de dicho colegio y a la Defensoría del Pueblo.

b) Mientras se cumple con la anterior tramitación, el Distrito de Santa Marta, sostendrá el personal necesario para el funcionamiento del colegio y destinarán una suma de dinero para las urgentes reformas locativas.

c) El Rector del colegio vigilará el cumplimiento de las horas de trabajo del personal administrativo.

Segundo.- Para los efectos del artículo 36 del Derecho 2591 de 1991, el Juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas adecuadas para el cumplimiento del presente fallo.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-423/96, M.P. Hernando Herrera.

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

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

4 Sentencia C-151/95, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

5 Ibidem.

6 Sentencia T-207/95; Magistrado Ponente: Alejandro martínez Caballero.

7 Sentencia T-207/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

8 Ibidem.