

La autonomía en los procesos de descentralización educativa en Bogotá

Jesús Antonio Cossio Correa
Jickson Daniel Rodríguez Heredia
Nubia Yulieth Salazar Pardo

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Posgrados y Educación Continuada
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá
2016

Resumen

Este trabajo tiene como fundamento el proceso de descentralización educativa que se ha dado en Colombia a partir de la Constitución de 1991, con la claridad de que este proceso inicia previo a esta etapa. Desde este punto de partida se buscó analizar la forma como la descentralización educativa se ha desarrollado en Bogotá, de lo cual se encuentra, por un lado que existen grandes limitaciones impuestas por el legislador, pues es el que redistribuye competencias en el sector educativo. Por otro se encuentra que el Concejo de Bogotá no ha ejercido sus funciones en lo que se refiere a la atribución de distribuir competencias a las localidades, las cuales tienen el potencial de fortalecer el sector educativo para hacerlo más participativo y con el fin de que la educación responda a las necesidades locales. Finalmente se exploran alternativas para el fortalecimiento de la participación como lo son las zonas metropolitanas y la descentralización por servicio, con el propósito de acortar la distancia entre las entidades que formulan la política y aquellas que prestan el servicio.

Palabras clave: Descentralización educativa/Desconcentración/Distrito Capital/Competencias/Participación/Derecho a la educación.

Abstract

This work is based on the process of educational decentralization that has taken place in Colombia from the 1991 Constitution, with the clarity that this process starts prior to this stage. From this starting point we sought to analyze how educational decentralization has been developed in Bogotá, from which it is, on the one hand that there are great limitations imposed by the legislature, it is redistributing powers in the education sector. The other is that the Bogota Council has not exercised its functions in regard to the allocation of distributing powers to localities, which have the potential to strengthen the education sector to make it more participatory and in order that the education more responsive to local needs. Finally alternatives for strengthening participation such as metropolitan areas and service decentralization, in order to shorten the distance between the entities that policymakers and those providing the service are explored

Keywords: Educational Decentralization / Devolution / Distrito Capital / Skills / Participation / Right to Education.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
1.1.1 Formulación del problema	8
1.1.2. Pregunta de investigación.....	10
1.1.3. Hipótesis.....	10
1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.2.1 Objetivo general	10
1.2.2. Objetivos específicos.....	11
1.3 JUSTIFICACIÓN	11
1.4 MARCOS DE REFERENCIA	13
1.4.1. Marco teórico	13
1.4.2. Marco conceptual	23
1.4.3. Marco histórico	27
1.4.4. Marco jurídico	29
1.5 ÁMBITO METODOLÓGICO	32
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DOCTRINAL Y CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO	34
2.1 TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	34
2.2 TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO	35
2.3 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	36
2.4 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	37
2.5 MARCO LEGAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	38
2.5.1 Sistema general de participación.....	41
CAPÍTULO 3. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO	44

3.1 CERTIFICACIÓN DEL DISTRITO Y APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ.....44

3.2 ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ47

3.3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS DEL SECTOR EDUCATIVO ANALIZADOS DESDE LA JURISPRUDENCIA50

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIAL Y LOCAL EN EL SECTOR EDUCATIVO54

REFERENCIAS61

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta a continuación abordará el tema de la autonomía en los procesos de descentralización educativa y en particular en la experiencia de Bogotá al respecto. La idea central es la de delimitar el alcance de autonomía administrativa respecto a la educación, a través de un análisis netamente jurídico que evidencie las relaciones y conflictos entre la normatividad nacional que ordena la descentralización del sector educativo y las normas territoriales particulares emitidas por las autoridades de Bogotá que se apropia de este mandato, al igual que los criterios jurisprudenciales utilizados para la resolución de conflictos de competencias. Asimismo, se define como un problema teórico porque la idea es evaluar las posibilidades y límites que establecen las instituciones jurídicas para el ejercicio de la autonomía y la participación en el marco de la descentralización del sector educativo, lo cual no puede confundirse con problemáticas como el nivel de participación de ciertos actores sociales, los impactos presupuestales de la descentralización, entre otros temas que podrían ser objeto de otras investigaciones.

La importancia de este tema radica en la extensión de dos derechos de rango constitucional: el derecho a la educación y el derecho a la participación, en el marco de una tendencia que se extiende en varios países como lo es la descentralización, la cual dependiendo del enfoque puede tener alcances netamente tecnocráticos o acercar el Estado a las realidades territoriales, regionales o locales. Colombia no ha sido la excepción en este fenómeno y es en la propia constitución en donde se ha definido un Estado descentralizado, situación que ha afectado diferentes sectores, entre ellos el educativo.

De lo anterior surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los límites y alcances de la autonomía de Bogotá como entidad territorial y de sus entidades descentralizadas en el sector educativo?

Esta pregunta puede resultar pertinente para múltiples disciplinas, tanto jurídicas como educativas, pero dadas las características de esta investigación se hará referencia a la

pertinencia frente al derecho administrativo. Siendo la educación un derecho y un servicio público, según el artículo 67 de la Constitución, le surgen a la administración pública una serie de necesidades para la prestación de este servicio y garantía del derecho: se debe administrar los recursos partiendo de los principios de eficiencia y eficacia, sin perder de vista la participación, principio de rango constitucional y del derecho administrativo, como lo establece el artículo 3 de la ley 1437 del 2011. Para responder a estas necesidades, Colombia, en el sector educativo, ha optado por la descentralización, lo cual le ha implicado al país una transformación en sus formas de organizar la administración, donde el sector central ha tenido que ceder parte de sus funciones para darle a las entidades territoriales y descentralizadas por servicios, ciertos niveles de autonomía, proceso en el cual surgen una serie de tensiones entre el sector central y los sectores descentralizados.

La respuesta a la pregunta busca ser contestada desde la formulación de un objetivo general de la Investigación, el cual se traduce en: Identificar los límites y alcances de la autonomía de Bogotá como entidad territorial y de sus entidades descentralizadas en el sector educativo frente al Ministerio de Educación Nacional, para proponer posibles rutas hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana en el sector.

Esta investigación se trabajara desde un enfoque metodológico deductivo, pues la idea es inicialmente definir los principios, axiomas y fundamentos tanto de la doctrina como de la Constitución relacionados con el fenómeno de la descentralización y la definición jurídica de Educación, para posteriormente definir los alcances que la Ley y la jurisprudencia le dan a estos conceptos. De la misma manera determinar en el caso concreto de Bogotá las formas como se ha proyectado la descentralización en el sector educativo.

La delimitación de funciones, direccionada al fortalecimiento de la participación ciudadana le aporta a los diferentes actores de las comunidades educativas herramientas para la incidencia en la formulación del modelo educativo, el cual desde los modelos centralistas pone una gran distancia entre quienes formulan las políticas educativas y a quienes se les aplican. No en todos los casos la descentralización ha aportado al acercamiento entre Estado y ciudadanía porque muchas veces se restringe a un criterio de eficacia en la prestación del servicio, pero si es un paso para pensar la educación desde las necesidades territoriales, lo cual

es un punto de partida para considerar la ampliación de la autonomía territorial y de la participación ciudadana.

Al hacer evidente la existencia de estos conflictos, se puede señalar que aparte de ser un problema para que desde el derecho administrativo se reflexionen sus posibles soluciones, también se visibiliza la conveniencia de este trabajo como un aporte a la ciencia jurídica, pues no es solo una discusión administrativa sobre la mejor forma de llegar a los fines, sino una problemática que atraviesa temas como las instancias de interlocución del Estado con los ciudadanos, las relaciones interinstitucionales, los titulares de las responsabilidades y derechos, las fuentes de formulación de políticas educativas, los regímenes de inspección, vigilancia y control, la jerarquización de los organismos y funciones estatales entre otros.

Partiendo del reconocimiento de estos temas, este trabajo se inscribe en la línea central de investigación de la Universidad La Gran Colombia denominada “Derecho para la justicia, la convivencia y la inclusión social”. Según la descripción que ha dado la misma universidad: *“Esta línea de investigación está caracterizada por una reflexión profunda sobre la relación dinámica entre el derecho y la sociedad, apuntando hacia el desarrollo de una mejor convivencia para responder al desafío de la Inclusión social como principal problemática que debe resolver el sistema jurídico en el contexto de un Estado Social de derecho”*

A su vez, esta línea central de investigación ha subdividido en unas líneas primarias. Este trabajo se ha inscrito en la línea denominada “Derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y Bloques de Constitucionalidad”. Dicha línea primaria ha sido planteada por la Universidad de la siguiente manera: “Una de las características principales del proceso de transformación del derecho es el proceso de constitucionalización que han vivido las sociedades a partir de la segunda mitad del siglo XX. En este proceso, el desarrollo de la nueva Constitución política en Colombia ha implicado una transformación material del derecho, que se refleja en el proceso de construcción de un nuevo espacio de reforma tanto en el ámbito constitucional como en el ámbito administrativo.

Una vez definida la línea de investigación, se pasará a hacer la descripción metodológica. En el primer capítulo se harán inicialmente algunas precisiones conceptuales en

lo que se refiere al concepto de descentralización, aplicado al sector educativo. Posteriormente se describirá el contexto histórico de la descentralización educativa, tanto en Colombia como en Bogotá, con el fin de hacer un balance de las normativas jurídicas que han influenciado este proceso y las que aún se encuentran vigentes. Esto nos aportará los marcos de referencia tanto históricos como jurídicos.

Para el segundo capítulo se hará un análisis documental en diferentes fuentes de la doctrina para explorar los enfoques en materia de descentralización y particularmente de descentralización en el sector educativo. Igualmente se seleccionara el articulado constitucional referente tanto a educación como a descentralización.

Para el tercer capítulo se revisara la Ley general de educación (ley 115 de 1994), al igual que sus reformas. De la misma manera se revisara la ley orgánica de ordenamiento Territorial, la ley 60 de 1993 y la ley 715 del 2001 con el fin de delimitar las competencias del nivel central y descentralización del sector Educativo. Como la investigación está centrada en Bogotá es necesario analizar lo referente a Educación en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) por la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el decreto 330 de 2008 por el cual se determinan los objetivos la estructura y las funciones de la secretaria de educación del Distrito al igual que los demás actos administrativos que desarrollen la Organización de la educación en Bogotá.

Una vez delimitado la competencia en cada nivel, municipal, departamental o nacional, se hará un estudio jurisprudencial en materia de conflicto de competencias; se tomaran en este apartado sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tanto procesos de conflictos de competencias en sentido estricto como nulidades, tutelas y control abstracto de constitucionalidad.

Seguidamente se estructurarán una serie de propuestas, las cuales se desarrollaran conforme a las necesidades y problemáticas encontradas en los apartados anteriores.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El siguiente trabajo de investigación abordará el tema de la autonomía en los procesos de descentralización educativa desde la formulación de un problema teórico, pues la idea es delimitar el alcance de dicha autonomía a través de un análisis netamente jurídico que evidencie las relaciones y conflictos entre la normatividad nacional que ordena la descentralización del sector educativo y las normas territoriales, al igual que los criterios jurisprudenciales utilizados para la resolución de conflictos de competencias. Se define como un problema teórico porque la idea es evaluar las posibilidades y límites que establecen las instituciones jurídicas para el ejercicio de la autonomía y la participación en el marco de la descentralización del sector educativo, lo cual no puede confundirse con problemáticas prácticas como el nivel de participación de ciertos actores sociales, los impactos presupuestales de la descentralización, entre otros temas que podrían ser objeto de otras investigaciones.

Existen muchas formas de abordar el fenómeno de la autonomía que aporta la descentralización al sector educativo, pues no en todas las entidades territoriales ha tenido los mismos resultados, dada la diversidad de capacidades y limitaciones de los departamentos, municipios y distritos. En cierta medida se puede afirmar que la descentralización crea un panorama de competencia desigual, que parcialmente pretende compensar con asignaciones de recursos extras provenientes de la nación o dándole mayores competencias a los departamentos frente a municipios que aún no están certificados, como lo establecen las leyes del Sistema General de Participación, la ley orgánica de ordenamiento territorial y la misma ley general de educación, entre otras.

El impacto de la descentralización en los municipios más pobres sería un tema de gran relevancia social, política y jurídica para investigar, sin embargo, Bogotá, que será la entidad territorial objeto de esta investigación no clasifica dentro de los municipios o Distritos con menos recursos, solo se mencionó el tema para significar que la descentralización no tiene

consecuencias o problemáticas uniformes en todo el territorio nacional, lo que no significa que el Distrito Capital no haya enfrentado y enfrente una serie de necesidades, no solo frente a la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios como la educación, sino también frente a la armonización del sistema normativo nacional con los actos administrativos proferidos por las autoridades Distritales en ejercicio de la prestación del servicio educativo y de la descentralización de este mismo.

En ese proceso de armonización normativa, tanto la Constitución como la ley han atribuido autonomía a las entidades territoriales y en algunos casos a instituciones educativas como las Universidades, como es el caso de la ley 790 del 2002, en algunos casos en virtud de la descentralización territorial y en otros, en la descentralización por servicios. En cualquiera de los casos, la autonomía no es absoluta, sino que está restringida tanto por criterios de jerarquía normativa, funcional, como control de tutela.

La existencia de restricciones a la autonomía de las entidades territoriales, como aquellas descentralizadas por servicios se explica en parte por el artículo 1 de la Constitución, donde coexiste el carácter descentralizado de Colombia, con su definición como República unitaria, lo que significa que es un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, lo que implica en el sector educativo, que el Ministerio de Educación ha cedido históricamente en virtud del mandato constitucional de descentralización, parte de sus competencias, lo que ha implicado incluso que exista una prohibición legal para que esta entidad del sector central preste directamente el servicio de educación, lo que no implica que deje de ser el órgano de dirección política de este sector.

1.1.1. Formulación del problema

Este enunciado permite llegar al problema concreto, pues las decisiones del Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación no siempre se presentan de manera armónica. De esta manera esta investigación se propone un análisis de los alcances del concepto de autonomía en el marco de las distribuciones de competencias que ha hecho el Estado hacia las entidades territoriales y las formas como estas, particularmente Bogotá las ha adoptado y ha proyectado el desarrollo de la educación.

Pero no solo es un tema de técnica jurídica para armonizar el ordenamiento jurídico Colombiano, la forma como se resuelven los conflictos normativos determina muchos factores del poder político. Si bien es cierto, el modelo de descentralización colombiano es fundamentalmente administrativo, uno de los objetivos de darle autonomía a las entidades territoriales es el fomento de la participación, principio que además tiene rango constitucional, lo que implica que la autonomía debe traducirse en la ampliación de la capacidad de decisión de los diferentes actores del nivel territorial, que son los que tienen interlocución directa con el ciudadano.

Juan Carlos Torres Azocar y Horacio Duque Giraldo, en su artículo “El proceso de descentralización educativa en Colombia” plantean que la descentralización no solo debe entenderse en un sentido técnico de eficiencia del Estado para hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, sino que debe garantizar la participación efectiva de los ciudadanos, pues es en los ámbitos locales donde se evidencian las necesidades concretas de las comunidades y se recrean las especificidades de cada territorio. Desde esta visión se hace necesario determinar si en Bogotá, la forma como se apropió la descentralización ha implicado una autonomía con poder de decisión o solo se ha efectuado con el fin de hacer más eficiente la prestación del servicio público de educación o con el fin de descargar gran parte de las responsabilidades fiscales del sector central del Estado.

Esto sumado a que la descentralización no solo se da de los organismos nacionales hacia las entidades territoriales, sino que al interior de estas, en muchas ocasiones es posible hacer procesos de descentralización. Por su extensión y carácter de Distrito Capital, Bogotá ha implementado algunos procesos de descentralización y en lo que al sector educativo se refiere de desconcentración y delegación. Es de aclarar que no son conceptos sinónimos, pero vale la pena hacerlos objeto de este análisis porque se acoplan a la división que tiene Bogotá por localidades, como es el caso de la creación de los CADEL (Centro Administrativo de Educación Local), hoy DILES (Direcciones Locales de Educación), los cuales dependen de la Secretaría de Educación Distrital, pero distribuyen sus funciones de acuerdo a las localidades.

Identificar las dimensiones de la descentralización educativa en Bogotá con los conflictos que se vienen señalando, no se puede agotar en la disyuntiva de si hay participación

o solo se descentraliza bajo criterios de eficiencia y eficacia. Lo que se pretende con el presente texto es explorar las disposiciones normativas para acercar la administración a la ciudadanía Bogotana, fortaleciendo los gobiernos escolares e identificando las necesidades territoriales que no se evidenciaban desde los niveles centrales de la administración y explorar las alternativas jurídicas para la ampliación de la participación con poder de decisión en el sector educativo a partir de la descentralización.

1.1.2. Pregunta de investigación

Dicho esto queda la pregunta problema así: **¿Cuáles son los límites y alcances de la autonomía de Bogotá como entidad territorial y de sus entidades descentralizadas en el sector educativo?**

1.1.3. Hipótesis

Nuestra hipótesis general es que la descentralización en el sector educativo es un instrumento válido para el fortalecimiento de la autonomía y participación de los diferentes actores que intervienen en la educación.

No obstante esta hipótesis, si resulta pertinente anticipar que la forma como se ha dado el proceso de descentralización en Bogotá se ha restringido a factores administrativos, operativos y fiscales, sin poder alcanzar una verdadera participación con poder de decisión de la ciudadanía, dada la insuficiencia de los canales de interlocución entre esta y las instancias encargadas de la formulación de política educativa, lo cual genera represamiento del poder de decisión en los niveles centrales del gobierno en esta materia e indefinición de funciones entre los diferentes niveles nacional y territorial, lo que no permite que se proyecte una educación pensada desde las realidades y necesidades territoriales.

1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.2.1 Objetivo general

Identificar los límites y alcances de la autonomía de Bogotá como entidad territorial y de sus entidades descentralizadas en el sector educativo frente al Ministerio de Educación

Nacional, para proponer posibles rutas hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana en el sector.

1.2.2. Objetivos específicos

- Analizar diferentes enfoques doctrinales de la autonomía en materia de descentralización en el sector educativo.
- Identificar las funciones de las entidades del sector educativo y sus alcances, establecidas por la Constitución, la ley, los actos administrativos y la jurisprudencia del sector central y descentralizado aplicable a Bogotá.
- Proponer Posibles rutas para el fortalecimiento y la participación territorial y local, ampliando su poder de decisión en el sector educativo en Bogotá.

1.3. JUSTIFICACIÓN

La importancia de este tema radica en la extensión de dos derechos de rango constitucional: el derecho a la educación y el derecho a la participación, en el marco de una tendencia que se extiende en varios países como lo es la descentralización, la cual dependiendo el enfoque puede tener alcances netamente tecnocráticos o acercar el Estado a las realidades territoriales, regionales o locales. Colombia no ha sido la excepción a este fenómeno y en su misma constitución ha definido un Estado descentralizado, situación que ha afectado diferentes sectores, entre ellos el educativo.

Este hecho puede resultar pertinente para múltiples disciplinas, tanto jurídicas como educativas, pero dadas las características de esta investigación se hará referencia a la pertinencia frente al derecho administrativo. Siendo la educación un derecho y un servicio público, según el artículo 67 de la Constitución, le surgen a la administración pública una serie de necesidades para la prestación de este servicio y garantía del derecho: Debe administrar los recursos partiendo de los principios de eficiencia y eficacia, sin perder de vista la participación, principio de rango constitucional y del derecho administrativo como lo establece el artículo 3 de la ley 1437 del 2011. Para responder a estas necesidades, Colombia en el sector educativo ha optado por la descentralización, lo cual le ha implicado al país una transformación en sus formas de organizar la administración, donde el sector central ha tenido

que ceder parte de sus funciones para darle a las entidades territoriales y descentralizadas por servicios, ciertos niveles de autonomía, proceso en el cual surgen una serie de tensiones entre el sector central y los sectores descentralizados.

Al hacer evidente la existencia de estos conflictos, se puede señalar que aparte de ser un problema para que desde el derecho administrativo se reflexionen sus posibles soluciones, también se visibiliza la conveniencia de este trabajo como un aporte a la ciencia jurídica, pues no es solo una discusión administrativa sobre la mejor forma de llegar a los fines, sino una problemática que atraviesa temas como las instancias de interlocución del Estado con los ciudadanos, las relaciones interinstitucionales, los titulares de las responsabilidades y derechos, las fuentes de formulación de políticas educativas, los regímenes de inspección, vigilancia y control, la jerarquización de los organismos y funciones estatales entre otros.

Estos temas tienen unas implicaciones prácticas, las cuales varían según el lugar. Pese a que la descentralización es un modelo aplicado en diferentes países, sus resultados no son uniformes, incluso varían entre departamentos, municipios y distritos, pues cada cual ejerce su autonomía territorial de acuerdo a sus particularidades. Para esta investigación se ha escogido Bogotá no solo por ser la ciudad de residencia del grupo investigador, sino porque al ser el Distrito Capital ha sido un epicentro propicio para la distribución de competencias desde los niveles centrales del Estado hacia el nivel territorial y de este a los locales, lo que no necesariamente se traduce en todos los casos como mayores niveles de participación.

Por esta razón es necesario identificar y definir con claridad los límites y alcances de la autonomía de Bogotá como entidad territorial y de sus entidades locales en el sector educativo, como punto de partida para sugerir conforme al desarrollo de la investigación unas posibles vías de participación ciudadana tendientes a fortalecer la autonomía de la que hace alusión el artículo primero de la constitución política de 1991. Parte de esa autonomía ha implicado el traslado de funciones a las entidades territoriales, las cuales se pueden cumplir a través de las modalidades de la descentralización, desconcentración, y delegación, lo que implica otra redistribución de competencias.

La delimitación de funciones, direccionada al fortalecimiento de la participación ciudadana le aporta a los diferentes actores de las comunidades educativas herramientas para la incidencia en la formulación del modelo educativo, el cual desde los modelos centralistas pone una gran distancia entre quienes formulan las políticas educativas y a quienes se les aplican. No en todos los casos la descentralización ha aportado al acercamiento entre Estado y ciudadanía porque muchas veces se restringe a un criterio de eficacia en la prestación del servicio, pero si es un paso para pensar la educación desde las necesidades territoriales, lo cual es un punto de partida para considerar la ampliación de la autonomía territorial y de la participación ciudadana.

Finalmente debe aclararse que el éxito de este proyecto no puede determinarse por el alcance de soluciones definitivas al problema planteado, pues la razón de este va más allá de una ausencia propuestas teóricas, se presenta en razón de un conjunto de conflictos de poderes y de voluntades políticas. Sin embargo, es posible construir un enfoque crítico y descriptivo del modelo de descentralización educativa que se ha venido implementando en Bogotá a partir de la doctrina, la Constitución, las leyes que han impulsado la descentralización en el sector educativo, los actos administrativos emitidos por las autoridades del Distrito Capital que han apropiado dicho mandato y la jurisprudencia. A partir de ese diagnóstico es posible determinar la viabilidad jurídica de fortalecer la autonomía territorial y la participación ciudadana en el sector educativo de la ciudad de Bogotá DC.

1.4. MARCOS DE REFERENCIA

1.4.1. Marco teórico

El tema de la descentralización en Colombia y particularmente en Bogotá sobre el sector educativo ha tenido numerosas discusiones: sobre su carácter netamente administrativo o con algunos rasgos de incidencia política, sobre el papel de los alcaldes y gobernadores en este proceso, acerca del perfil de los gobiernos locales, sobre el impacto al núcleo esencial de la educación como derecho, sobre la misma eficiencia en la prestación del servicio y sobre el mismo alcance de la autonomía tanto de las entidades territoriales como de las instituciones.

Para la elaboración de este estado del arte se han seleccionado algunos textos que abordan dichas discusiones.

Para comenzar, La Comisión Colombiana de Juristas ha elaborado un informe alterno presentado a la Relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación (Comisión Colombiana de Juristas, 2004) En este informe se hace un análisis de los resultados de las políticas de la revolución educativa a la luz de los elemento del núcleo esencial del derecho a la educación, según diversos tratados internacionales.

Antes de realizar un diagnóstico sobre el derecho a la educación, el autor da un contexto sobre el estado de los derechos sociales en general, dicho diagnóstico puede sintetizarse en lo que se ha denominado en el informe como desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho, manifiesto en: las reformas al régimen laboral y pensional, El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la reforma constitucional a la acción de tutela y la Corte Constitucional y la propuesta de referendo presentada durante este periodo presidencial.

Dado este contexto, el informe comienza a analizar cada uno de los elementos del núcleo esencial del derecho a la educación, empezando por la asequibilidad. En este punto se abordan tres aspectos: el gasto público en educación, la contrarreforma educativa y la situación del cuerpo docente. Según el informe estos aspectos fueron afectados negativamente por la entrada en vigencia del acto legislativo 01 del 2001 y por la ley 715 del mismo año, dado que la modificación de criterios para las transferencias a las entidades territoriales dejaron de lado las necesidades de las instituciones educativas para concentrarse en patrones de eficiencia, lo que generó problemas de sobrepoblación en las aulas de clase, inestabilidad laboral para los maestros y disminución en el presupuesto para educación.

Para el segundo elemento del núcleo esencial del derecho a la educación, que es la accesibilidad, el informe toma tres ítems principales: la educación pública básica gratuita, la educación para personas adultas y el impacto de la violencia sociopolítica en el país. En estos tres ítems se concluye que no hay una progresividad en la cobertura y acceso a la educación, pues a pesar de que muchos de los costos del servicio educativo están cubiertos, en este

proceso de descentralización educativa con criterios de eficiencia se han presentado fenómenos como la desaparición de instituciones educativas que se han fusionado o integrado con otras, dejando a los estudiantes ubicados a mayores distancias de las mismas; esto sumado a los problemas de violencia de ciertas regiones, causa unos grandes niveles de deserción escolar.

Seguidamente el informe analiza el tercer elemento del núcleo esencia del derecho a la educación: la obligación que tienen los Estados de garantizar la permanencia dentro del sistema educativo. En este capítulo se abordaron temas como las necesidades educativas especiales, los obstáculos legales para mantenerse integrado al sistema educativo y la univocidad de la educación religiosa. De estos temas se puede decir que no todas las entidades territoriales están en la capacidad de implementar sistemas educativos que respondan a poblaciones específicas como: población desplazada, menores trabajadores, niños que ejercen la prostitución, adolescentes en estado de embarazo, entre otros y aunque existen algunas regulaciones normativas no siempre responden a las necesidades de la población, el informe denuncia que en municipios del Chocó aún hay menores sin registro civil, que las normas relacionadas con edades mínimas para contraer matrimonio o laborar no se corresponden con los ciclos y jornadas educativas adecuadas y en el campo religioso, la mayoría de religiones no tienen convenios con el Estado para desarrollar procesos educativos, lo que limita la educación religiosa al credo católico o abstenerse de asistir a clases de religión.

En el último capítulo, referente a la garantía que debe proporcionar el Estado sobre una educación aceptable, el último elemento del núcleo esencial de la educación como derecho, la Comisión Colombiana de Juristas aborda tópicos como: la calidad de la educación, el respeto por la diversidad cultural, los derechos de los estudiantes y la educación en derechos humanos. Para abordar estos puntos se retoma uno de los fenómenos iniciales que es la sobrepoblación que el mismo sistema fomenta cuando en el acto legislativo 01 del 2001 establece criterios de población atendida y por atender para la distribución de transferencias hacia las entidades territoriales, lo que ocasiona el desmonte de la educación personalizada; de la misma manera se denuncia la escasa o nula oferta educativa para las minorías étnicas, de las cuales una gran parte se acoge al sistema general de educación, donde se han presentado casos de

discriminación o se desvinculan del mismo antes de culminar la primaria o el nivel básico. Igualmente se señala una ausencia en la enseñanza o la práctica de los derechos humanos, tanto por las falencias en estas cátedras, como por la implementación de manuales de convivencia, los cuales en muchas ocasiones, desde su articulado van en contravía de los Derechos Humanos.

En síntesis, para la Comisión Colombiana de Juristas la implementación del acto legislativo 01 del 2001 y las normas que lo desarrollan implicó un desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho, especialmente en el tema educativo, dado que significó un retroceso al derecho a la educación y una afectación del núcleo esencial del mismo en cada uno de sus elementos.

Por otra parte Alfonso Ospina Bejarano ha trabajado un enfoque diferente en su texto Régimen Jurídico de la Educación en Colombia, pues su trabajo más que una apuesta crítica, como el reseñado anteriormente ha sido un esfuerzo de recopilación de la normatividad colombiana en los que se refiere al sistema educativo desde sus múltiples dimensiones, pero restringido a la educación como servicio público, abordando tópicos como: la calidad y cubrimiento del servicio, la prestación del mismo, la comunidad educativa, las competencias en los diferentes niveles de la administración, las instituciones evaluadoras, el régimen laboral y de contratación, entre otros (Bejarano, 2010).

Para efectos de este trabajo no se reseñará el texto en su totalidad, solo se hará referencia al título del libro denominado administración, inspección y vigilancia. En este título se abordan los siguientes temas: competencias de la nación, competencias de las entidades territoriales, juntas y foros y los órganos encargados de la inspección y vigilancia.

En lo que respecta al nivel nacional, el autor selecciona las diferentes normas jurídicas que definen la competencias del sector educativo, atribuidas al Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional y en general a la nación y las entidades territoriales, de las cuales se afirma que serán las encargadas de la dirección y administración del sector educativo (Bejarano, 2010, pág. 121)

En el capítulo de entidades territoriales, el autor clasifica las competencias de la siguiente manera: aquellas atribuidas a las asambleas y concejos municipales, las funciones de Secretarías Departamentales y Distritales de Educación, las competencias de las Secretarías de Educación Municipales y en general la administración municipal de la educación y el núcleo de desarrollo educativo.

Posteriormente, el autor hace referencia a dos tipos de espacios de participación: las Juntas y los Foros, profundizando en sus objetivos, su composición y sus competencias. Dentro de las juntas se destacan: la Junta Nacional de Educación, las juntas Departamentales y Distritales de Educación y las Juntas Municipales de Educación. Entre los Foros se destacan los Foros Educativos Distritales y Municipales, los Foros Educativos Departamentales y el Foro Educativo Nacional.

Finalmente el autor delimita las funciones y órganos de inspección, con lo cual se visibilizan las relaciones entre los diferentes niveles de la administración en el sector educativo. En general lo que pretende y aporta este texto de Bejarano es una descripción integral de la estructura jurídica del sector educativo en Colombia, por lo menos desde sus normas objetivas. Igualmente debe señalarse que esta caracterización parte de fuentes jurídicas de origen nacional, lo que implica un enfoque vertical del proceso de descentralización.

El texto *Distribución de Competencias y Recursos Territoriales* de Cristóbal Herrera Matiz guarda un enfoque descriptivo similar solo que su énfasis no se encuentra definido por el servicio público de educación, como lo tenía el texto de Bejarano, sino que su planteamiento central es la relación entre distribución de competencias y criterios de asignación de recursos para desarrollarlas. A partir de estos puntos el autor desarrolla un esquema general sobre las fuentes de ingresos del Estado y los mecanismos por medio de los cuales se distribuyen entre las entidades territoriales, para posteriormente enfocarse en los sectores de educación, salud y lo que el autor denomina otros sectores y participación de propósito general; esta clasificación obedece a la estructura del Sistema General de Participación, sistema que define en gran parte el proceso de descentralización en Colombia (Herrera Matiz, 2010).

En lo que se refiere al sector educativo, Cristóbal Herrera aparte de definir las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales, hace referencia a las competencias de las instituciones educativas y sus rectores, los recursos y distribución de estos en el sector y algunas disposiciones especiales y transitorias en el mismo.

En el capítulo de instituciones educativas y rectores, el autor delimita las competencias de cada uno de estos y posteriormente desarrolla el tema de los Fondos de Servicios Educativos, proyectando una definición de estos, señalando los procedimientos de contratación y el manejo presupuestal de los mismos, pues a partir de estos dos tópicos es que se desarrolla el proceso de gestión y asignación de recursos de las Instituciones, lo que hace depender a estas mismas de sus resultados, actividades gerenciales y contractuales, no de sus necesidades.

Este enfoque implica una transformación en los criterios de distribución de recursos, no solo en las instituciones educativas, sino en las entidades territoriales, criterios que Herrera Matíz desarrolla, haciendo el énfasis en la transferencia de recursos del nivel central al descentralizado y en los criterios con que las entidades territoriales deben administrarlos.

En los dos últimos capítulos relacionados con la distribución de competencias y transferencia de recursos en el nivel educativo, se abordan algunas especificidades del sector, dado que la descentralización también se dio en otros campos. Dentro de estas especificidades se encuentran entre otras: las entidades territoriales certificadas, el límite al crecimiento de los costos, restricciones financieras a la contratación y nominación, el régimen laboral, el control social y la incorporación a las plantas. Igualmente se abordan en el texto algunas disposiciones transitorias que demarcan las necesidades que impuso el traslado de competencias propio de un proceso de descentralización como: incorporación de costos al Sistema General de Participación; organización de plantas; incorporación de docentes, directivos docente y administrativos de plantas y las competencias transitorias de la nación.

Este proceso de trasladar competencias del sector administrativo central al descentralizado, no se reduce a una discusión técnica, sino que además implica un cambio de roles de las autoridades locales. Jean Francois Jolly asume este tema como un cambio de

enfoque al pasar de un ejercicio de regir los territorios a gobernarlos (Francois Jolly, 2010). Pero no en todos los países se ha dado de la misma manera este cambio de enfoque, pues no todos los gobiernos locales tienen los mismos niveles de autonomía. Francois Jolly clasifica los gobiernos locales en dos tipos de modelos: el modelo económico y el modelo político (2010, p. 43).

Según lo describe este autor, en el modelo económico tiene una gran importancia la dimensión macroeconómica y en ese sentido la organización de los gobiernos locales debe darse en función de hacer más eficaz y eficiente la distribución de competencias tanto en el sentido administrativo, como económico y en ese orden de ideas, los gobernantes locales hacen las veces de agentes del gobierno central (Francois Jolly, 2010, pág. 44).

Por el contrario, en el modelo político, no solo se distribuyen las competencias, sino se distribuye el poder. En esa medida, las entidades territoriales ganan mayores niveles de autonomía y en consecuencia el gobernante local, debe representar y defender los intereses de la población ante las instancias centrales, lo que denota un cambio de rol de regidor a gobernante (Francois Jolly, 2010, págs. 43-52)

Partiendo de estos dos modelos, Francois explica que el tipo de gobierno local define el proceso de descentralización. Para la descentralización basada en el modelo económico, el énfasis está marcado por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y los asuntos de orden fiscal, mientras que la descentralización desde el enfoque político, el enfoque es la democracia participativa (Francois Jolly, 2010, págs. 52-67).

Según Francois, en Colombia el modelo que prevalece es el económico, pues la Constitución define un Estado Unitario, pero descentralizado administrativamente, sin embargo, para este autor se presentan rasgos del modelo político en hechos como la elección popular de alcaldes y gobernadores, que a diferencia de la constitución pasada, estos funcionarios eran agentes de la presidencia, lo que conlleva a un cambio de dinámicas y de roles en su gestión, pues en la actualidad, no es solo cumplen funciones administrativas, sino que representa los intereses de su población, propiciando incluso modificaciones en la relación

centro-periferia, por lo menos en algunos asuntos, donde se generan mayores niveles de horizontalidad.

Este hecho modifica la organización de la administración, pues no solo se distribuyen competencias pensando en el criterio sectorial, sino que hay la necesidad de pensar la estructura del Estado desde criterios e iniciativas territoriales. Al respecto, Francois destaca dos experiencias del sector educativo originadas desde entidades territoriales: por un lado las concesiones de Colegios en Bogotá y el Proyecto “*Nariño territorio libre de analfabetismo*”. En el caso de Bogotá, a criterio de este autor, las concesiones permitieron potenciar la experiencia del sector educativo privado y evadir los obstáculos que imponían normativas nacionales como el Estatuto Docente. Para el caso de Nariño, se intentaron explorar espacios educativos diferentes a la educación formal, los cuales no tienen mayores desarrollos en las normas nacionales (Francois Jolly, 2010, págs. 259-308) Independientemente de la valoración que se pueda hacer de la conveniencia o inconveniencia de estas experiencias, no se enmarcan solo en el plano administrativo, sino que tienen un carácter político asumido desde entidades territoriales, a pesar de que en Colombia prevalezca el modelo económico de descentralización.

Para Francois, la prevalencia del modelo económico ha sido producto de la intervención de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, los cuales priorizan el funcionamiento de la economía y la prestación de servicios públicos tiene una gran influencia en esta; pero no son solo los organismos internacionales los que intervienen en la formulación de política públicas para la prestación del servicio público de educación, a nivel nacional hay sectores empresariales que buscan incidir. En este sentido se incluye en la elaboración de este estado del arte la visión de la Fundación empresarios por la educación.

Esta fundación ha elaborado un texto titulado Comités empresariales de apoyo a las secretarías de educación. Este texto se define como un manual operativo, en el cual los comités operativos cumplen una función asesora para el trabajo de estructuración de las secretarías de educación, como su mismo título lo indica. Por tratarse de una fundación que agrupa sectores empresariales, sus propuestas orgánicas se ven permeadas por criterios empresariales, los cuales pretenden trasplantarse del sector privado a la administración

pública, con el argumento de que la prestación del servicio de educación debe darse con mayor eficiencia y eficacia (Fundación Empresarios por la Educación, 2003).

Pero además de considerar que la descentralización debe hacer más eficiente el sector educativo, esta fundación busca incidir en la formulación de políticas porque considera que la educación debe estar ligada al desarrollo de los sectores productivos y empresariales en general. Visto este enunciado desde un enfoque territorial, las fuerzas productivas y económicas de cada región buscan incidir en la organización y funcionamiento de las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales, que son las encargadas de coordinar la prestación del servicio, no las instancias nacionales, sin que este documento descarte su incidencia en el Ministerio de Educación.

Contrario a esta visión de la descentralización y la educación subordinadas y organizadas bajo criterios y objetivos netamente económicos, han surgido visiones como las de Emanuela di Gropello, quien ve en la descentralización educativa una oportunidad para la ampliación de la participación y el fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales y las mismas instituciones educativas, aunque reconoce que no todos los modelos de descentralización han tenido la misma finalidad y alcance (Di Gropello, 2004).

Para esta autora, el tipo de descentralización y alcance depende en gran parte de las relaciones de rendición de cuentas que se den entre el nivel administrativo central, las entidades territoriales, las instituciones educativas y la comunidad educativa. En ese sentido, destaca los procesos de los países como Brasil, donde se han descentralizado competencias del sector central a las instituciones educativas directamente, sin la intermediación de las entidades territoriales, pues se establece una relación entre las instituciones y la nación, la cual dicta las políticas generales del sector educativo y además se genera la necesidad de involucrar a los diferentes actores de la comunidad educativa en los órganos de dirección (Di Gropello, 2004).

Di Gropello se refiere al caso colombiano como una descentralización intermedia, pues se expresa a través de un proceso de municipalización. En dicho proceso las relaciones de rendición de cuentas que existen son entre la nación y los departamentos, Distritos y

municipios certificados; entre los departamentos y las instituciones educativas de municipios no certificados y finalmente entre los departamentos, Distritos y municipios certificados con las instituciones educativas que estén bajo su administración (Di Gropello, 2004). En el estado de estas relaciones de rendición de cuentas, se han generado ciertos niveles de autonomía de algunas entidades territoriales, pero todas ellas no tienen las mismas posibilidades económicas para que su autonomía pueda proyectarse de manera positiva, sino por el contrario se les generan cargas sin el respaldo de recursos para asumirlas (Di Gropello, 2004).

Situación similar describe Fabio Sánchez, quien describe el proceso de descentralización en Colombia de los servicios sociales de educación, salud, agua potable y alcantarillado. De esta caracterización se evidencian las desigualdades en la transferencia de recursos hacia las entidades territoriales, ya que varios de los criterios de asignación de recursos dependen de la gestión que realice cada departamento, distrito o municipio, lo que deja en desventaja a los municipios no certificados (Sánchez, 2006).

Bogotá por ser el Distrito Capital es una entidad propicia para la descentralización y en ese sentido asume otros retos. Al respecto, Juan Carlos Torres Azocar y Horacio Duque Giraldo, en su artículo “El proceso de descentralización educativa en Colombia” plantean que la descentralización no solo debe entenderse en un sentido técnico de eficiencia del Estado para hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, sino que debe garantizar la participación efectiva de los ciudadanos, pues es en los ámbitos locales donde se evidencian las necesidades concretas de las comunidades y se recrean las especificidades de cada territorio. Desde esta visión en Bogotá, la forma como se apropió la descentralización no ha implicado una autonomía con poder de decisión, solo se ha efectuado con el fin de hacer más eficiente la prestación del servicio público de educación o con el fin de descargar gran parte de las responsabilidades fiscales del sector central del Estado (Torres Azócar & Duque).

Autores como Carlos Duarte validan esta posición en lo que denomina la modernización del Estado, pues considera Duarte que la descentralización fue una forma de flexibilizar las estructuras y dinámicas rígidas del Estado nación, para dar paso a la implementación del modelo neoliberal. Sin embargo, para este autor no solo es un proceso de modernización, sino que para Colombia también significó un fenómeno de apertura política,

donde las diferentes fuerzas, principalmente los partidos tradicionales de liberales y conservadores pudieron repartir ciertas competencias e instancias de decisión hacia las entidades territoriales. Dada esta distribución de poder en los territorios, se propicia una situación de ingobernabilidad ante la diversidad y ausencia de acuerdos entre los gobiernos locales, lo cual genera la necesidad de construir unos consensos mínimos para las regiones y el sector central, solo que esta vez tienen que generarse desde los poderes territoriales hacia la administración central y no al contrario, lo que genera una perspectiva diferente de construcción de nación (Duarte, 2012).

Después de hacer un recorrido por las visiones de descentralización educativa en Colombia y sus manifestaciones en los gobiernos locales, el aporte de este trabajo se enfoca en la proyección que se ha dado en Bogotá DC, enfatizando en las instituciones jurídicas, ya sea para limitar o para dar alcance a la autonomía y participación de las entidades territoriales y las instituciones educativas.

1.4.2. Marco conceptual

La descentralización

La descentralización en Colombia busca garantizar uno de los propósitos de la Constitución Política que es fortalecerla como una República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus Entidades territoriales.

Si partimos desde un punto de vista jurídico generalizado, encontramos que la descentralización es el otorgamiento de facultades a las entidades públicas diferentes del estado para que se puedan gobernar por sí mismas, mediante la radicación de funciones para que la ejerzan automáticamente las facultades para gobernar una colectividad comprenden las funciones constitucional, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

Para ALLIES, la descentralización se basa en realidad en dos nociones:

1. El reconocimiento de las competencias propias para los niveles locales del Estado Central.
2. La designación mediante elección de los Administradores locales.

Descentralización administrativa

Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que la pueda ejercer en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es allí donde se hace la diferencia entre desconcentración y descentralización ya que en las dos se otorgan funciones, sin embargo en la primera se trata de funciones propias y es la persona Jurídica diferente al Estado quien toma la decisión, en la segunda son funciones del Estado o entidad nacional y ella misma quien decide a través de un agente.

Este tipo de descentralización presenta dos modalidades principales: la descentralización territorial y la descentralización especializada o por servicios, también se empieza a hablar de una nueva descentralización conocida como la Descentralización por colaboración ; se trata cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, un ejemplo claro es en Colombia las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros.

Descentralización territorial

Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad, se le otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que sea manejada por si misma.

En Colombia se puede evidenciar a través de los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios. Este tipo de descentralización se considera favorable para la comunidad, puesto que tienen capacidad para resolver sus propios asuntos para que no tengan que ser resueltos de manera directa por el Estado; También permite la manifestación de democracia porque permite un autogobierno.

Elementos

Para que surja esta descentralización se requiere que existan varios requisitos:

- Necesidades locales, todas las que sean diferentes a las de la Nación, las cuales le corresponde determinar a la Constitución y a la Ley; en los artículos 181 y siguientes establece las funciones de los departamentos y municipios, además de esas funciones constitucionales el artículo 182 de la misma Carta expresa que “la ley, a iniciativa de gobierno, determinara los

servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales ...” sin embargo la Ley presenta vacíos o ambigüedad es difícil la determinación del servicio si es nacional o si se puede manejar automáticamente por el departamento o los municipios.

Encontramos un ejemplo claro en donde se puede decir que los servicios de comercio exterior y de defensa son de carácter nacional y los servicios de aseo ya acueducto son locales.

- Personería Jurídica, la colectividad requiere tener capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, es por esto que se reconoce la calidad de personas jurídicas de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.

- Autonomía financiera: la entidad territorial debe tener su propio patrimonio y presupuesto diferente al de la Nación.

- Autonomía administrativa, es decir que se pueda organizar internamente de manera autónoma (establecen sus propias dependencias, el número de sus empleados, las normas de funcionamiento interno Etc.)

Delegación

El concepto de delegación es uno de los más complejos del Derecho público. Desde el punto de vista constitucional existe la llamada delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno para dictar normas con rango de Ley, la delegación de las Cámaras, Congreso y Senado, en las Comisiones Legislativas Permanentes para aprobar proyectos y proposiciones de Ley; la competencia del Estado para «transferir o delegar en las correspondientes a la determinación del sus funciones «por Comunidades Autónomas facultades materias de titularidad estatal. (Gallego, 1990, P.49)

Las reglas de la delegación de atribuciones son:

- a) La delegación será revocable en cualquier momento
- b) No podrán delegarse las atribuciones que se posean a su vez por delegación.

- c) Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación se consideran dictadas por la autoridad que las haya. En los actos dictados por delegación deberá constar esta circunstancia.
- e) Las delegaciones de atribuciones efectuadas por autoridades inferiores al Ministro necesitan la previa aprobación de éste.
- f) Las delegaciones deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado»
- g) Los actos dictados por delegación se recurren en los mismos casos y términos que correspondería a la actuación del órgano delegante

En síntesis, si la delegación procede de Ministros, el recurso a interponer será el de reposición previa al contencioso; si la delegación proviene de un Director General o de otra autoridad cuya resolución no agota la vía administrativa, el recurso a interponer será el de alzada ante el Ministro. No se podrá delegar la facultad de resolver de alzada o revisión contra actos dictados por una autoridad se han conferido facultades de Estado delega en un Director General determinada el Ministro no puede delegar en el Director General la recursos a la que si un Secretario atribución. (Gallego, 1990, P.49)

La desconcentración

Se encuentra como la primera limitación a la centralización absoluta, se trata del otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra Entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de estos, podemos deducir que a pesar que las funciones siguen monopolizadas por las entidades nacionales, algunas de esas funciones son desarrolladas por agentes de aquellas que se desplazan físicamente por distintas partes a las diversas partes del territorio, dada la imposibilidad o inconveniencia de ejercerlas desde la capital .

Si bien pueden tomar algunas decisiones, lo hacen en nombre de la entidad nacional y no de la colectividad seccional donde ejercen la función.

Ejemplo: cuando el Estado actuando por medio del Ministerio de Defensa Nacional establece una brigada militar en una región del país, se está en el modelo de desconcentración, ya que simplemente se está desplazando a unas personas que van a ejercer en este territorio una actividad Nacional sin que se le otorgue autonomía a la colectividad allí establecida para manejar esta función. (Rodríguez, 1990, P.43)

Podemos sintetizar y decir que la desconcentración es un fenómeno de limitación a la excesiva centralización, pero que se ubica en esta última todavía, debido a que el Estado sigue monopolizando el ejercicio de las funciones.

A continuación encontramos la clasificación:

Desconcentración territorial y simplemente jerárquica

Es el instrumento utilizado por el Estado para descongestionar los despachos públicos con el fin de evitar la excesiva concentración de poder, su finalidad es el desplazamiento de las funciones de la capital hacia las provincias.

Por otro lado encontramos también la desconcentración simplemente jerárquica que consiste en el otorgamiento de funciones de las autoridades superiores a las inferiores sin que exista desplazamiento físico, es decir que continúan siendo ejercidas desde la capital.

Desconcentración por delegación y por adscripción

Se debe tener en cuenta que se puede hacer a estos dos títulos, mediante la delegación, el funcionario que es titular de una competencia (delegante) la traslada a un inferior (delegatario), para que este la ejerza en nombre de aquel.

La adscripción de funciones consiste en que es la ley quien otorga directamente a una autoridad inferior determinada función que corresponde en principio, a la autoridad superior.

1.4.3. Marco histórico

Hecha esta claridad, se hace necesario hacer una aproximación al contexto histórico del problema, pues la descentralización en el sector educativo ha sido un proceso progresivo. Para empezar, se debe aclarar que previo a la constitución de 1991 ya existían procesos de

descentralización de la educación, donde se atribuían funciones, principalmente de prestación del servicio a los municipios; dichas atribuciones coexistían con procesos de nacionalización, como lo describe el profesor del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana, Carlos Duarte en su texto descentralización y recentralización en Colombia. Sin embargo se tomará como punto de partida la Constitución Política Nacional de 1991 por atribuir al Estado Colombiano en su artículo 1 un carácter descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, lo que implica pensar la descentralización desde un nuevo modelo de Estado.

Como desarrollo de este y otros artículos Constitucionales se dicta la ley 60 de 1993, la cual asigna competencias a las entidades territoriales, las cuales se llevarán a cabo por medio de los recursos del denominado situado fiscal transferidos de los recursos del sector central al seccional y local; entre estas funciones se encuentran algunas relacionadas con el sector educativo.

Un año más tarde se produce la ley 115 de 1994 o ley general de educación, la cual estructura la organización de este sector y da las pautas generales de política educativa en lo que se refiere a su clasificación, las instituciones prestadoras del servicio y el carácter descentralizado del mismo.

Esto se profundiza con la ley 715 del 2001, la cual reorganiza las competencias y los recursos en materia de servicios como salud y educación y define el Sistema General de Participación creado por el Acto Legislativo 01 del 2001, el cual reemplaza el denominado situado fiscal, cambiando el modelo de transferencias y sus criterios de asignación a las entidades territoriales con la finalidad de hacer más eficiente el empleo de los recursos; la existencia de estos se convierte en un requisito para la descentralización de competencias, pues no puede descentralizarse una función sin la correspondiente asignación de recursos para su cumplimiento.

Un año después con la ley 790 del 2002 adelanta el programa de renovación de la administración pública, con la cual se ordena, entre otras disposiciones que las instituciones

educativas que estén adscritas al Ministerio de Educación deben ser descentralizadas, previa asignación de recursos para su sostenibilidad financiera.

Estos y otros mandatos legales se desarrollan paralelamente con la construcción de un régimen especial para Bogotá, el cual tiene una fuente constitucional y se proyecta con el estatuto orgánico de Bogotá o Decreto Ley 1421 de 1993, el cual define la organización de la ciudad por localidades, definiendo órganos y autoridades, los cuales varían entre fenómenos de descentralización, desconcentración y delegación, lo cual varía los niveles de autonomía. En lo que respecta al nivel educativo Bogotá por ser Distrito capital tiene la facultad de administrar directamente las instituciones educativas, prestando directamente el servicio sin intermediación del Departamento, función que se encuentra en cabeza de La Secretaría de Educación Distrital, la cual a su vez desconcentra ciertas funciones en las Direcciones Locales de Educación (DILES) ubicadas en las localidades.

1.4.4. Marco jurídico

La educación es uno de los temas centrales de esta investigación, razón por la cual las primeras normas a destacar en este marco jurídico son los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Constitución, toda vez que definen ciertos aspectos esenciales de la educación, como lo son: su carácter de derecho y de servicio público; sus fines; los roles y obligaciones del Estado como regulador, inspector y vigilante, al igual que las obligaciones de la familia y la sociedad; la participación de la Nación y de las entidades territoriales en la dirección, financiación y administración de este servicio; los derechos de los particulares que prestan el servicio, de la comunidad, los padres, la familia y las minorías que requieren un enfoque diferencial; la autonomía universitaria y las obligaciones a cargo del Estado para hacerla efectiva; y finalmente el fomento de la cultura a través de la educación.

Como se indicó anteriormente, tanto la Nación, como las entidades territoriales participan de la dirección, financiación y administración de la educación. En ese mismo sentido es necesario destacar los artículos constitucionales 288 y 298, los cuales determinan los conceptos de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, como principios de la atribución de competencias a las entidades territoriales, al igual que le asigna autonomía administrativa a

los departamentos y distritos en temas de planeación, administración, coordinación, complementación e intermediación para la prestación del servicio público de la educación (Charry de Rodríguez, Zalamea Godoy, Varela de Peña, & Matíz de Hernández, SF).

En un nivel más general de distribución de competencias, se debe destacar el título XI de la Constitución, integrado por los artículos que van desde el 285 hasta el 331; dicho título desarrolla la organización territorial del país.

Aunque estos referentes constitucionales son fundamentales para entender los procesos de descentralización, desconcentración y delegación en el sector educativo, dichos procesos han tenido antecedentes previos a la Constitución de 1991. Gloria Charry destaca: el Decreto 3157 de 1968, el cual ubica en cada una de las entidades territoriales los Fondos Educativos Regionales, FER; los Decretos 181 de 1982 y 1246 de 1990, los cuales formulan el Sistema de Nuclearización Educativa (Charry de Rodríguez, Zalamea Godoy, Varela de Peña, & Matíz de Hernández, SF).

Estas y otras normas como el mismo Estatuto docente, son las que llevan a concretar ciertas demandas de los diferentes actores del sector educativo como mandatos de rango constitucional. Estos mandatos han sido desarrollados, principalmente por la ley 115 de 1994 o Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios. Dicha ley organizó la educación en temas como: distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales; definición de los ciclos y modalidades educativas; sistemas descentralizados de información educativa; inspección y vigilancia de instituciones educativas; espacios de participación de la comunidad; evaluación y acreditación de instituciones; financiación, entre otros.

Pero más que una enumeración de temáticas, la relevancia de la Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios, radica en el enfoque que adopta el sector educativo, el cual está marcado por su tendencia a la descentralización en oposición a algunos intentos pasados por nacionalizar la educación. Esta tendencia combina tanto elementos de participación, como la búsqueda de una administración más eficiente, lo cual en ocasiones ha resultado ser un eje de contradicciones, pues coexisten figuras como los gobiernos escolares buscando incidir en las decisiones del sector educativo, con perspectivas y exigencias de

planeación transversales a escenarios nacionales, territoriales, locales e incluso de las instituciones educativas, perspectivas que operan más con criterios técnicos y administrativos para el manejo y eficiencia de los recursos.

En esa misma óptica de planeación, surge la ley 60 de 1993, ley orgánica que distribuyó competencias entre la nación y las diferentes entidades territoriales. Igualmente, esta norma define criterios de distribución y ejecución de recursos provenientes de la nación hacia las entidades territoriales, lo que se denominó el situado fiscal.

Posteriormente, estos criterios de distribución de recursos fueron cambiados con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 del 2001, desarrollado por la Ley 715 del mismo año, normas que dieron origen al Sistema General de Participación, el cual unifica las transferencias de la Nación, hacia los departamentos, distritos y municipios, lo que le implica a la educación un paso más en el proceso de descentralización, lo cual se profundiza un año después con la ley 790 del 2002, la cual adelanta un programa de renovación de la administración pública, con la cual se ordena, entre otras disposiciones que las instituciones educativas que estén adscritas al Ministerio de Educación deben ser descentralizadas, previa asignación de recursos para su sostenibilidad financiera.

Bogotá ha sido una de las ciudades donde mayor extensión ha tenido las políticas de descentralización. El artículo 322 de la Constitución ha definido a Bogotá como Distrito Capital, lo cual se desarrolla con el Decreto 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico del Distrito Capital, el cual organiza administrativamente la ciudad, dividiéndola en 20 localidades, las cuales serán un referente de división territorial de muchos temas, entre ellos la educación.

Esta es la razón por la cual Gloria Charry destaca que paralelamente se han ido generando normas Distritales como el Acuerdo 31 de 1992 del Concejo de Bogotá y la Resolución 550 de la Secretaría de Educación Distrital, los cuales dieron origen a los Centros de Administración Educativa Local CADEL (Charry de Rodríguez, Zalamea Godoy, Varela de Peña, & Matíz de Hernández, SF), instituciones en las cuales la Secretaría de Educación desconcentró parte de sus funciones relacionadas con la administración de los planteles educativos; las nóminas de docentes, directivos docentes y personal administrativo; atención al

usuario y matrículas, entre otros, además de la construcción de los Planes Educativos Locales y su articulación con los Proyectos Educativos Institucionales. Estos dos últimos instrumentos han sido fundamentales en las reformas que posteriormente ha desarrollado la Secretaría de Educación Distrital, junto con su división por localidades y su enfoque en la planeación en los niveles distrital, local e institucional.

Finalmente deben destacarse en este marco normativo las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-244/2001, C-520/1994, T-516/1996 y T-743/2013. Dichas sentencias son relevantes para esta investigación, debido a que han establecido algunos límites a la autonomía de las entidades territoriales y en el caso de la última sentencia citada, se ha pronunciado sobre el alcance del derecho a la educación y los elementos principales de su núcleo esencial.

1.5. ÁMBITO METODOLÓGICO

Esta investigación se trabajara desde un enfoque metodológico deductivo, pues la idea es inicialmente definir los principios, axiomas y fundamentos tanto de la doctrina como de la Constitución relacionados con el fenómeno de la descentralización y la definición jurídica de Educación, para posteriormente definir los alcances que la Ley y la jurisprudencia le dan a estos conceptos. De la misma manera determinar en el caso concreto de Bogotá las formas como se ha proyectado la descentralización en el sector educativo.

Para el primer objetivo se hará un análisis documental en diferentes fuentes de la doctrina para explorar los enfoques en materia de descentralización y particularmente de descentralización en el sector educativo. Igualmente se seleccionara el articulado constitucional referente tanto a educación como a descentralización.

Para el segundo objetivo se revisara la Ley general de educación (ley 115 de 1994), al igual que sus reformas. De la misma manera se revisara la ley orgánica de ordenamiento Territorial, la ley 60 de 1993 y la ley 715 del 2001 con el fin de delimitar las competencias del nivel central y descentralización del sector Educativo. Como la investigación está centrada en Bogotá es necesario analizar lo referente a Educación en el Estatuto Orgánico de Bogotá

(Decreto Ley 1421 de 1993) por la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el decreto 330 de 2008 por el cual se determinan los objetivos la estructura y las funciones de la secretaria de educación del Distrito al igual que los demás actos administrativos que desarrollen la Organización de la educación en Bogotá.

Una vez definida la delimitación de competencias en cada nivel se hará un estudio jurisprudencial en materia de conflicto de competencias; se tomarán en este apartado sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tanto procesos de conflictos de competencias en sentido estricto como nulidades, tutelas y control abstracto de constitucionalidad.

Para el tercer objetivo las propuestas se desarrollarán conforme a las necesidades y problemáticas encontradas en los apartados anteriores.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DOCTRINAL Y CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

2.1 TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En Colombia a partir de la Constitución de 1991 fue acogido el modelo Francés (artículo 286 Constitución Política 1991), con lo que pretende dar autonomía a los administradores locales, para que asuman riesgos respecto a la población que los Eligio, lo cual afirma que viene del principio mismo de la descentralización.

Según observación del profesor Francés JEAN-FRANCIOS JOLLY:

“En Francia la reforma de la descentralización comenzó en 1982 co la Ley del 2 de marzo sobre Derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones”

Frente a este fenómeno encontramos diferentes modelos con respecto a la descentralización:

Modelo político

En el modelo político, no solo se distribuyen las competencias, sino se distribuye el poder. En esa medida, las entidades territoriales ganan mayores niveles de autonomía y en consecuencia el gobernante local, debe representar y defender los intereses de la población ante las instancias centrales, lo que denota un cambio de rol de regidor a gobernante (Francois Jolly, 2010, págs. 43-52)

Modelo económico

En el modelo económico tiene una gran importancia la dimensión macroeconómica y en ese sentido la organización de los gobiernos locales debe darse en función de hacer más eficaz y eficiente la distribución de competencias tanto en el sentido administrativo, como

económico y en ese orden de ideas, los gobernantes locales hacen las veces de agentes del gobierno central (Francois Jolly, 2010, pág. 44).

2.2 TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

Frente a este fenómeno de la descentralización se han encontrado diferentes perspectivas, una de esta en el diario de la revista Red Revista Mexicana de Investigación: *“La descentralización de la educación, concepto polémico y controvertido en la historia presente de los sistemas educativos, se enmarca dentro de los modelos de modernización de las distintas naciones. Es más que una mera estrategia administrativa, pues implica cambios en las estructuras normativas, operativas y políticas, así como en la organización de dichos sistemas. Por otra parte, supone la generación de nuevas formas de relaciones entre los diversos sujetos que en ella participan. A lo largo de la última década, la descentralización ha sido en América Latina uno de los principios rectores de las reformas nacionales que, bajo criterios modernizadores, han replanteado el funcionamiento de los sistemas educativos”* (Calvo, 2016, P.283).

Según el texto Podemos sintetizar que es un modelo el cual busca desburocratizar la maquinaria administrativa de los gobiernos centrales con el objetivo de logra una mayor eficiencia y calidad en los servicios, que ofrece en todo el territorio nacional, además aporta al para lograr la participación de la comunidad.

En el texto La descentralización educativa: estrategia para el desarrollo encontramos otra noción desde la perspectiva del País de México: *“El programa de de acción de la educación, al descentralizarse define sus objetivos, su doctrina, su política y sus acciones de acuerdo con la estrategia del desarrollo nacional, fortaleciendo la cultura, la recreación y la educación en general, por lo tanto se fortalece el regime constitucional”* (Guerra,2010,P.117) es decir que la descentralización en la educación se presenta como un conjunto de principios y normas encaminados a garantizar la calidad del servicio.

2.3 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia aparece la descentralización en la Constitución Política inicialmente como principio fundamental, el artículo 1 señala “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

Los preceptos constitucionales instaurados en la carta política del 91 señalados en anteriormente, establecieron un gobierno caracterizado por la autonomía de sus entidades territoriales, y lo reafirma el artículo 287 constitucional al señalar que entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

De igual manera el artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Otro aspecto a destacar en la descentralización es la fiscal, lo constituye las transferencias del orden central al territorial, plasmado en el Título XII de la Constitución

Nacional de 1991, con cambios sustanciales efectuados en los actos legislativos de 2001 y 2007, en lo referente a los porcentajes en la participación en los ingresos corrientes de la nación.

La descentralización en los términos de la Carta Política genera orden, fortalece los gobiernos locales, se conocen las necesidades, y se mejora la eficacia del gasto público, lo anterior enmarcado en el traslado de competencias desde la administración central hasta los gobiernos locales, basados en el principio de autonomía.

La descentralización es un reto permanente que busca cumplir con uno de los propósitos de la Constitución Política de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, pero dicha autonomía puede verse limitada por parte del gobierno central, la cual se ha especializado en la orientación y coordinación general, pero en ocasiones define particularidades de las entidades territoriales.

2.4 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Los elementos fundamentales para el sistema educativo colombiano están establecidos en la Constitución Política de 1991, y más concretamente en los artículos 67, 68, 69, y 70. Estas normas nos definen los principales aspectos de la educación, como lo son: su carácter de servicio público y a la vez de derecho; sus fines; las obligaciones de la familia y la sociedad; los derechos de los particulares que prestan el servicio, de la comunidad, los padres, la familia y las minorías que requieren un enfoque diferencial; la autonomía universitaria y las obligaciones a cargo del Estado para hacerla efectiva; también nos indica el fomento de la cultura por medio de la educación.

El artículo 67 nos indica que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Pero a su vez nos dice que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Producto del mandato constitucional de 1991 y con el apoyo de proceso de concertación y coordinación entre diversos enfoques y tendencias sobre el desarrollo educativo del país, se formuló en 1994 la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). En desarrollo de esta Ley y complementarias a la Ley 30 de 1992 que organiza el servicio público de la educación superior y la Ley 60 de 1993 de Distribución y Competencias y Recursos entre los diferentes ámbitos territoriales del país, se ha producido la reglamentación y normatividad pertinente según los diferentes tópicos, para los niveles educativos y las poblaciones demandantes del servicio educativo.”

Fuente: INFORME NACIONAL SOBRE EL DESARROLLO DE LA EDUCACION EN COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

2.5 MARCO LEGAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Como se dijo anteriormente, la Constitución atribuye la dirección, financiación y administración de la educación a la Nación y a las entidades territoriales, sin embargo en la parte final del artículo 67 se afirma que esto debe hacerse en los términos que señale la Constitución y la ley, lo que implica que le da al legislador la facultad de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Como se indicó con anterioridad, la ley 60 de 1993 fue el primer desarrollo de esta facultad, pues en ella se consigna la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, al igual que las reglas para la asignación de recursos a estas mismas en lo que se refiere al denominado situado fiscal. En esta distribución de competencias, la Nación concentró aquellas relacionadas con la dirección y formulación de políticas generales del sector educativo, dejando a las entidades territoriales las relacionadas con administración de recursos y personal, y prestación del servicio.

En ejercicio de esas facultades, en 1994 se profiere la ley 115 o ley General de Educación. Dicha ley define el objeto y composición del sistema educativo, donde se incluye la estructura del mismo; los niveles de formación que debe tener la educación formal; las asignaturas obligatorias que se deben impartir en estos mismos niveles; los calendarios y jornadas académicas, las regulaciones especiales para poblaciones específicas como desplazados, discapacitados, personas adultas, población indígena, entre otras; los criterios y sistemas de evaluación; el carácter y los requisitos que deben cumplir las instituciones y establecimientos educativos; algunas regulaciones sobre los diferentes actores de la comunidad educativa y ciertas definiciones y requisitos para la elaboración de currículos.

Como se puede observar son muchas las facultades que abarca el legislador, al igual que las que le asigna al Ministerio de Educación Nacional, como cabeza del sector, pues aparte de reglamentación de algunas de las materias enunciadas anteriormente, debe formular en coordinación con las entidades territoriales el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, como lo establece el artículo 72 de la ley 115 de 1994 y en términos de contenidos tiene la obligación de formular los lineamientos curriculares, al igual que los indicadores de logros para cada grado de la educación formal, según lo establecen los artículos 78 y 148 de la misma ley.

Aunque son muchas otras facultades las que posee el Ministerio, se señalan estas, pues son las que tienen que ver directamente con los contenidos y prácticas que se viven a diario en los establecimientos educativos, quedando el interrogante sobre el papel de las entidades territoriales y las mismas entidades educativas.

Para responder a este interrogante, es menester hacer referencia al artículo 77 de la ley General de Educación, donde se define la autonomía escolar de la siguiente manera:

Las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley, adoptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar

actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional” (art 77 de la ley 115 de 1994).

De la misma manera debe hacerse referencia al párrafo de este mismo artículo, donde se le atribuyen facultades a las Secretarías de Educación en los siguientes términos:

Las Secretarías de Educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. (Parágrafo art 77 de la ley 115 de 1994)

Y finalmente, respecto de los establecimientos educativos, la ley le ha impuesto a los establecimientos educativos la obligación de elaborar como parte de su hoja de ruta, su Plan Educativo Institucional (PEI), cuyo contenido debe estipular: *“los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión”* (art 73 de la ley 115 de 1994). Adicionalmente se señala en el párrafo del artículo 73 que el PEI debe responder a las necesidades educativas locales, regionales y del país.

Como se puede observar, se hace referencia a la autonomía que tienen los establecimientos educativos, igualmente se alude al reconocimiento de las necesidades educativas locales y regionales, pero estos reconocimientos se dan en un plano de asesoría para la ejecución, como sucede con las Secretarías de educación, no de dirección o formulación de contenidos y políticas educativas, y en un plano residual, pues las necesidades locales solo aplican para el establecimiento de metodologías o contenidos complementarios, pues las asignaturas y lineamientos básicos ya han sido definidos por el legislador o por el nivel Nacional de la administración.

Al hacer este planteamiento no se pretende llegar a un extremo de descentralización absoluta sin fundamento, pero si señalar que es en las instituciones educativas y en las entidades territoriales donde se recrean los intereses y necesidades de la comunidad, aspectos que deberían ser de mayor relevancia para la formulación de política educativa en sus aspectos estructurales. La política educativa debe sintonizarse con los debates actuales del sector, donde

se ha planteado que los procesos de conocimiento deben partir de las realidades concretas y no de conocimientos abstractos aplicables a todos los seres humanos. En esta medida no es pertinente que la dirección del sector educativo solo esté en manos del nivel central, el cual actualmente está separado de la prestación del servicio.

2.5.1 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN

El planteamiento anterior nos lleva a la necesidad de profundizar en los procesos de descentralización y al ejercicio de la autonomía, no obstante, este tema requiere una asignación efectiva de recursos a las entidades territoriales, para que la descentralización no se convierta en una asignación de cargas sin un respaldo presupuestal real.

En el apartado anterior se mencionó que con la ley 60 de 1993 se distribuyeron competencias a las entidades territoriales y se regularon los criterios para acceder a los recursos del situado fiscal para las inversiones en salud, educación y saneamiento básico. Actualmente las transferencias destinadas a las entidades territoriales han sido centralizadas por el Sistema General de Participación, creado por el Acto Legislativo 01 del 2001, el cual modificó los artículos 356 y 357 de la constitución y fue desarrollado por la Ley 715 del mismo año, la cual ha derogado, entre otras normas, a la ley 60 de 1993. Adicionalmente debe señalarse que estas normas junto con los Actos Legislativos 02 y 04 del 2007 y la ley 1176 del 2007 han modificado y desarrollado respectivamente los artículos constitucionales 356 y 357 referentes al Sistema General de participación.

Son muchos los temas que abarca el Sistema General de Participación, pero para efectos de esta investigación nos centraremos en las transferencias para educación. Antes que referirse a las cifras se hará énfasis en el modelo y criterios de distribución.

Desde la Ley 715 del 2001, la prestación del servicio de educación y la administración de las instituciones educativas está a cargo de los departamentos, los distritos y los municipios certificados. Las instituciones ubicadas en municipios no certificados son administradas por los departamentos, los cuales recibirán los recursos del Sistema general de Participación. Esto implica que los municipios no certificados, no tendrán derecho a las transferencias en educación y que los procesos de certificación pasan por cumplir una serie de requisitos

administrativos, técnicos y de infraestructura dados por el Ministerio de Educación, sin embargo, el cumplimiento de esas condiciones dependerá en parte de la gestión que haga el departamento al cual pertenece el municipio.

Por otra parte, según el art. 9 de la ley 715 del 2001, se les impone a las instituciones educativas la carga de incorporar como mínimo un grado de preescolar y 9 de educación básica. Según este artículo, aquellas que no cumplan con este requisito se les denominarán centros educativos y tendrán la obligación de asociarse con otras instituciones para cumplir dicho requerimiento. Según el informe de la Comisión Colombiana de Juristas (Comisión Colombiana de Juristas, 2004) este hecho implicó para ciertas instituciones que solo ofertaban algunos grados su desaparición, o en su defecto la fusión e integración con otras entidades, dejando como resultado la pérdida de sus Proyectos Educativos Institucionales, lo cual en lugar de aumentar la cobertura, terminó reduciéndola y en lugar de fortalecer la autonomía escolar implicó la pérdida de la misma en muchos casos, sacrificándose el derecho a la participación de la comunidad educativa perteneciente a los establecimientos educativos minoritarios.

Igualmente se modifican los criterios para la asignación de recursos, pues no se distribuyen sobre la base de las necesidades generales o de las metas propuestas, sino sobre criterios cuantitativos de población atendida y cifras objetivas de población por atender según los lineamientos del artículo 16 de la ley 715 del 2001. De acuerdo a este artículo cada año se establecerá una asignación por alumno según las tipologías educativas que determine la Nación y dicha asignación se multiplicará por el número de población atendida. Definida esta cantidad y condicionado al restante del presupuesto, se asignará a las entidades territoriales otro monto por persona, pero esta vez atendiendo a la población que se encuentra por fuera del sistema educativo, pero con edad para estar integrada al mismo. En todo caso y según el artículo referido con anterioridad, el límite de transferencia es el que defina el CONPES como población objetiva. Igualmente a cada Distrito o municipio podrá girársele una transferencia residual, según el índice de pobreza que aparezca en el DANE.

Este modelo de asignación de recursos cambia la dinámica de gestión de las entidades territoriales y de las Instituciones Educativas, pues la fórmula para la obtención de recursos se

encuentra exclusivamente en la cobertura, sin tomar en consideración factores como los límites espaciales de los planteles educativos, el aumento de la proporción de estudiantes por docente, lo que limita el alcance de los procesos pedagógicos y genera sobrepoblación y despersonalización de los procesos de enseñanza. Es un modelo que prioriza la cobertura sin hacer un balance con la calidad, uno de los elementos del núcleo esencial del derecho a la educación.

Se trata de un modelo de descentralización enfocado en los principios de eficiencia y eficacia, pero aplicados de manera parcializada, pues la optimización del derecho solo se da desde el punto de vista de la cobertura, con el agravante de que su destinación cada vez está mas determinada por la Nación, en detrimento de la autonomía de las entidades territoriales, como si las necesidades en cada una de ellas fueran uniformes, pero descargando obligaciones que en otros tiempos estaban en cabeza de la Nación.

Un ejemplo de ellos es la Ley 1176 del 2007, donde se asignan nuevas competencias a las entidades territoriales con cargo a las transferencias provenientes del Sistema General de Participación. Competencias como las relacionadas con la Atención Integral a la Primera Infancia y la asignación especial para la alimentación escolar. No se pretende desconocer la importancia de estos temas, pero se debe señalar que se le recorta la autonomía a las entidades territoriales para definir sus prioridades, organizar su presupuesto y distribuir sus negocios conforme a la estructura administrativa y sectores que ha definido, principalmente para aquellas entidades territoriales con menos recursos, pues es menor el presupuesto que les queda para ejecutar sus propios planes de desarrollo.

CAPÍTULO 3

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO

3.1 CERTIFICACIÓN DEL DISTRITO Y APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ

Según el artículo 322 de la Constitución, Bogotá es la capital de la República, del departamento de Cundinamarca y se organiza como Distrito Capital. Según este mismo artículo, esto implica que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes sobre los municipios. Finalmente afirma el mismo artículo 322 que a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicio a cargo del distrito.

De lo anterior debe interpretarse que es la misma Constitución la que le da el carácter de Distrito y ordena la creación de un régimen especial para el Distrito Capital. En materia de educación, este punto nos remite nuevamente a la ley 715 del 2001 con el fin de determinar quien administra el servicio de educación.

Anteriormente se había visto que la ley 715 del 2001 le asigna la competencia de administrar el servicio educativo y los recursos provenientes del Sistema General de Participación a los departamentos, distritos y municipios certificados, lo que evidencia que Bogotá es competente para administrar dichos recursos y prestar directamente el servicio educativo. Es la misma ley 715 del 2001 la que certifica a los departamentos y distritos, pues en su artículo 20 afirma “*Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo*”. Y según la parte final de este mismo artículo los municipios con menos de 100.000 habitantes deberán cumplir algunos requisitos técnicos, administrativos y financieros para poder certificarse. Por otra parte, los municipios certificados cuando no acrediten los mismos requisitos podrán perder su certificación, como se

afirma en la parte final del mismo artículo 20 de la ley 715 del 2001, situación que no se aplica de la misma forma a los departamentos o distritos, pues su certificación proviene de la misma ley y en consecuencia no puede ser revocada por decreto nacional, departamental o una ordenanza.

La descentralización de Bogotá tiene unas características específicas, pues por un lado su certificación para administrar el servicio educativo proviene de la ley y la misma Constitución le asigna un régimen especial. Este régimen es desarrollado en el decreto ley 1421 de 1993, norma que posibilita profundizar en los procesos de descentralización y desconcentración.

En el marco de estos procesos, se consolida la estructura administrativa de Bogotá. Según el artículo 54 del decreto ley en mención, la administración del Distrito Capital, está compuesta por el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades. En el mismo artículo se define la clasificación de las diversas entidades de la siguiente forma:

“El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.

El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales.

La universidad distrital Francisco José de Caldas tendrá la naturaleza de ente universitario autónomo, de conformidad con la Ley 30 de 1992” (Decreto ley 1421 de 1993).

Igualmente debe señalarse que según el artículo 5 del Decreto ley 1421 de 1993, las autoridades que están a cargo del gobierno y la administración del Distrito Capital son: el Concejo Distrital, el alcalde mayor, las juntas administradoras locales, los alcaldes y demás autoridades locales y las entidades que el Concejo Distrital a iniciativa del alcalde mayor cree y organice (Decreto ley 1421 de 1993).

Según el espíritu de la ley 60 de 1993, los distritos y municipio pueden descentralizar, desconcentrar o delegar funciones en sus localidades y comunas, salvo en el sector educativo según lo manifestó el artículo 7 de esta misma ley (ley 60 de 1993). Pese a que esta ley fue derogada por la ley 715 del 2001, aún el sector educativo está concentrado en el nivel central, en cabeza de la Secretaría de Educación Distrital, salvo la Universidad Distrital que por ser considerada ente autónomo se encuentra en el sector descentralizado como se indicó con anterioridad, pero el sector de las localidades no cumple ninguna función en lo que respecta al servicio educativo.

Naidú Duque Cante (DUQUE CANTE, 2015) hace un análisis de las localidades, donde afirma que de acuerdo al Estatuto orgánico de Bogotá y otras disposiciones legales complementarias, esta ciudad está dividida por localidades, las cuales se definen como unidades administrativas de gestión, concepto que no es equiparable a un proceso de descentralización territorial y por ende no se les puede dar el carácter de entidades territoriales, lo que significa que no tienen autonomía y personería jurídica propia. Su existencia se ha enmarcado en un proceso de desconcentración, manteniendo su dependencia del sector central desde la Secretaría de Gobierno. No obstante, la Constitución de 1991 ha dicho que los Concejos Distritales tienen la facultad de atribuirles funciones a las localidades, lo cual hasta el momento no ha hecho el Concejo de Bogotá, pero este hecho abre la posibilidad para que las localidades puedan ejercer funciones propias, pese a que no se les reconozca como entidades territoriales.

Igualmente debe señalarse que algunas de las localidades que hoy integran Bogotá, han sido en otras épocas municipios autónomos y su relación con Bogotá ha sido de forma asociativa, bajo figuras como áreas metropolitanas, las cuales tiene como función, entre otras, el desarrollo articulado de la región, principalmente con poblaciones que se encuentran ubicadas en zonas limítrofes de municipios vecinos. Los recursos de estas zonas metropolitanas dependen de los aportes de las entidades territoriales que las integran, pues no tienen asignaciones o transferencias desde el nivel nacional. Se menciona este hecho, porque las zonas metropolitanas aún son una opción en la organización administrativa del país, al

igual que la conversión de algunas localidades en municipios, lo cual les daría autonomía administrativa, fiscal y presupuestal.

El autor del texto reseñado, señala este hecho no con el fin de que se propicie la municipalización de las localidades per se, sino con el ánimo de explorar las alternativas para una mejor organización administrativa, una mayor participación y mejor prestación de los servicios públicos. En esa misma tónica es viable presentar otras alternativas como el reconocimiento de las localidades como entidades territoriales, para lo cual tendría que formularse una reforma constitucional; igualmente se señala la posibilidad de darle ciertos niveles de autonomía a las localidades a través de la descentralización por servicios o simplemente tomar la opción de que el Concejo de Bogotá en uso de sus facultades, asigne funciones propias a las localidades.

Por supuesto, estas opciones deben valorarse a la luz de factores como la densidad poblacional, la capacidad presupuestal, el nivel de vida de las diferentes poblaciones, el nivel de participación, entre otras, pues de generalizarse sin ningún criterio objetivo la política de descentralización, puede generar aumento de la desigualdad en las localidades y municipios, poca eficacia en la prestación de los servicios públicos e incertidumbre en la asignación de competencias.

Pese a lo señalado anteriormente es necesario reconocer que la Secretaría de educación Distrital ha realizado algunos procesos de desconcentración a través de sus direcciones locales.

3.2 ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO EN BOGOTÁ

El sector educativo del Distrito Capital está encabezado por la Secretaría Distrital de Educación. La estructura actual de esta entidad está establecida en el Decreto Distrital 330 del 2008. Dado que son muchas las dependencias oficinas y departamentos que pertenecen a esta entidad, solo se hará referencia a las principales y a aquellas que se han desconcentrado hacia las localidades.

Según el artículo 4 del Decreto 330 del 2008, la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Educación está compuesta por: el despacho del secretario, la Subsecretaría de Integración Interinstitucional, la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, la Subsecretaría de acceso y permanencia, la Subsecretaría de gestión Institucional y los Colegios Distritales (decreto 330 del 2008).

De acuerdo a este mismo artículo, al interior de la Subsecretaría de Integración Interinstitucional se encuentran las Direcciones Locales de Educación (decreto 330 del 2008). Las funciones de estas direcciones Locales se encuentran establecidas en el artículo 13 del decreto que se viene mencionando; en su mayoría se trata de funciones relacionadas con atención de docentes y padres de familia, otorgamiento de licencias y legalización de instituciones, apoyo a la inspección y vigilancia, dirección y almacenamiento de sistemas de información, territorialización de planes del nivel central, atención de emergencias relacionadas con las prestación del servicio en las localidades, entre otras. En total se establecen 17 funciones, de las cuales transcribiremos a continuación aquellas que se relacionan con el fortalecimiento de la participación, la incidencia en la formulación de política educativa en el nivel local y el relacionamiento con el sector de las localidades

“K. Coordinar y concertar con las autoridades locales la identificación y formulación de proyectos educativos en los planes de inversión local; gestionar recursos públicos y privados en coordinación con los niveles central e institucional para el desarrollo de la política educativa en la localidad.

L. Organizar, dirigir y operar el sistema de información educativo local para orientar la toma de decisiones y la articulación local.

M. Orientar y acompañar a los Colegios en la renovación permanente de los Proyectos Educativos Institucionales -PEI y los procesos de innovación e investigación en los contextos escolares.

N. Dirigir la formulación, ejecución y evaluación del Plan Educativo Local.

O. Fomentar, promover y fortalecer las organizaciones sociales y los procesos de participación en los colegios y la localidad” (decreto 330 de 2008)

Al analizar estas funciones, se hace evidente que hay un reconocimiento del papel de las localidades en el sector educativo, el problema es que queda restringido al ámbito de la coordinación con el sector central. De la misma manera hay un reconocimiento de que cada localidad tiene unas particularidades y en consecuencia es pertinente que defina su plan de desarrollo, aunque este tenga las limitaciones del Plan Distrital y Nacional.

Por su parte, los Colegios Distritales tienen consignadas sus funciones en el artículo 43 del decreto 330 del 2008. En términos de participación, solo se reafirman las que le otorga la Ley General de Educación, referente a la elaboración del PEI, el fortalecimiento de los gobiernos escolares y la conformación y funcionamiento del Consejo Directivo, Consejo Académico y demás organismos del gobierno escolar. Las demás funciones se relacionan con el cumplimiento de la ley y las orientaciones del gobierno Distrital y las Direcciones Locales.

El hecho de que la educación en Bogotá se dé por un proceso de desconcentración, implica que el objetivo fundamental es la cobertura y eficiencia en la prestación del servicio, lo que desdibuja otras dimensiones que la misma Constitución le ha atribuido a la educación, como el hecho de que es un derecho y debe tener un carácter participativo. En el cumplimiento de la función administrativa, no debe descartarse la desconcentración, pero debe tenerse en cuenta que su finalidad no es atribuir facultades a las sedes secundarias, sino recargar obligaciones sobre las mismas en función de la sede principal, la cual es la titular de la autonomía. Queda el interrogante de hasta qué punto la desconcentración sea el mecanismo por excelencia para la organización y administración de la educación, cuando diferentes actores de la comunidad educativa demandan ciertos niveles de autonomía, la cual es restringida cuando las Direcciones Locales y los Colegios Distritales se encuentran en la base de una estructura administrativa piramidal, con las cargas que les imponen las sedes principales de las entidades y los niveles superiores de la administración.

3.3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS DEL SECTOR EDUCATIVO ANALIZADOS DESDE LA JURISPRUDENCIA

La Constitución Política Nacional de 1991 trajo consigo una serie de expectativas para las autoridades de las entidades territoriales, quienes reclamaban ciertos grados de autonomía, situación que llevó a que la jurisprudencia tuviera que pronunciarse y hacer un balance entre lo que significa un estado organizado en forma de república unitario con descentralización administrativa, que es la caracterización que da la Constitución en su artículo 1.

Una de las sentencias que se pronunció al respecto fue la C- 244 del 2001, proferida por el Magistrado Carlos Gaviria Díaz. En dicha sentencia se demanda el artículo 7 de la ley 60 de 1993, donde se afirma que las entidades podrán descentralizar, desconcentra o delegar las funciones que considere necesarias para la prestación de los servicios públicos, en sus localidades o comunas, salvo en el sector educativo. Para el accionante esta excepción constituía una restricción al derecho de autonomía del que gozan las entidades territoriales, con fundamento en la descentralización territorial.

Pese a que se trata de una norma que ya ha sido derogada, se trae a colación por las apreciaciones generales que hace la Corte Constitucional sobre los alcances del proceso de descentralización en Colombia. Al respecto se afirma que este proceso no debe entenderse como un mandato inmediato, sino que debe implementarse de manera progresiva, dependiendo las capacidades técnicas y administrativas del Estado, las transferencias presupuestales y las necesidades del servicio.

En ese sentido, la sentencia mencionada desarrolla dos factores determinantes para la limitación de la autonomía: el primero se refiere a los aspectos sustantivos de la competencia concreta, pues no todas las actividades tienen los mismos requerimientos y en esa medida no todas las entidades territoriales pueden hacerse cargo de actividades que pueden llegar a sobrepasar sus recursos.

La segunda limitación es de índole jurídica, pues según se afirma en la sentencia mencionada *“las competencias se ejercerán según de conformidad con la ley”* (Sentencia C-244 del 2001). Esto nos lleva al principio de libertad de configuración legislativa, pues el

legislador el que tiene la facultad de distribuir competencias y funciones y determinar las condiciones y formas en que deben ejercerse.

En esta sentencia se reconoce que el fundamento de la autonomía territorial es la ampliación de la democracia, pues cada región es la que conoce sus conflictos y en consecuencia es la que tiene el derecho de gestionar sus propios intereses, pero este planteamiento se convierte en un mandato de optimización sin aplicación directa, pues la Carta Política pone en cabeza de la ley la dirección de dicho mandato.

Esta posición ha sido reafirmada y complementada en sentencias como la C 778 del 2001 del Magistrado Jaime Araujo Rentería y en la sentencia C- 1183 del 2008 del Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto. En la primera sentencia mencionada, se ha hecho referencia al régimen especial del Distrito Capital en los siguientes términos:

“Que el régimen de Bogotá deba regularse en leyes especiales no significa que tales ordenamientos estén sujetos a un trámite legislativo distinto del que consagra la Constitución para las leyes ordinarias, ni que requieran para su aprobación de un quórum deliberatorio y decisorio diferente al establecido para aquellas. La especialidad hace referencia exclusivamente a la singularidad o particularidad del ordenamiento, haciéndolo diferente del común o general. Si el Distrito Capital es único y, por consiguiente, tiene unas características distintas de las que se puede predicar de otros entes territoriales, ello obliga a que el legislador expida normas, también diferentes al consagrar su régimen. Sin embargo, esa circunstancia no impide al legislador incluir en esos ordenamientos disposiciones que se identifican con las de leyes de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, ya que si ellas sustentan su contenido, la reiteración es pertinente” (Sentencia C-778 del 2001).

Al analizar este fragmento se reafirman las facultades que tiene el legislador para la reorganización del régimen del Distrito Capital, lo que implica la prevalencia de una normatividad superior, pese al reconocimiento de la autonomía de Bogotá como Distrito Capital. Este balance entre la autonomía y la normatividad superior se ha definido en sentencia C-1183 del 2008 en los siguientes términos:

“La autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario, y debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que se le atribuye a las entidades territoriales los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales” (Sentencia C-1183 del 2008).

Por otro lado, la descentralización no solo le ha traído derechos a las entidades territoriales, con las limitantes señaladas, también le ha conllevado a asumir cargas que en otras épocas le correspondían a la administración en el nivel nacional, en cabeza del Ministerio de Educación, para el caso del sector educativo. Se trata de cargas administrativas, como de cargas referentes a la responsabilidad patrimonial del Estado.

En la sentencia del Consejo de Estado número 05001-23-31-000-1997-03186-01(30061) del 28 de Enero del 2015, se absuelve al Ministerio de Educación y se condena al municipio de Sonsón Antioquia, argumentando ausencia de legitimación en causa por pasiva, frente a una reparación directa por la muerte de un estudiante de una institución educativa del municipio, dado que este último cuenta con personería jurídica y presupuesto autónomo en la prestación del servicio de educación. Este aspecto es la fuente para que las entidades territoriales sean agentes obligados a reparar los daños en virtud de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Frente al mismo tema de las cargas administrativas, se genera un problema jurídico sobre los regímenes salariales y prestacionales aplicables a los administrativos y docentes que en razón del proceso de descentralización de la educación fueron cambiados de planta de personal, pues antes de que la prestación del servicio de educación fuera asumido exclusivamente por las entidades territoriales coexistían varios regímenes prestacionales; el

del personal vinculado con la Nación y el de las plantas de personal vinculadas con las entidades territoriales.

La razones fundamentales de los conflictos presentados fueron: el traslado de plantas de personal, con los recursos suficientes para esto; garantizar el derecho a la igualdad cuando confluían en la misma entidad territorial personas de diferentes regímenes salariales y prestacionales y garantizar el derecho a la igualdad sin desmejorar las condiciones laborales y prestacionales.

En la transición de este proceso se generaron controversias que se reflejaron en la jurisprudencia, donde se resaltaron los principios y requerimientos enunciados en el párrafo anterior. Al respecto se pueden destacar sentencias como: la T- 717 del 2013 y la sentencia nº 66001-23-33-000-2012-00127-01(3764-13) del Consejo de Estado, pues en dichos fallos se resuelven temas como la necesidad de unificar el régimen salarial y prestacional de los administrativos y docentes del sector educativo, y las formas como la Nación debe cumplir obligaciones presupuestales frente a las entidades territoriales, para que estas puedan cumplir con las obligaciones del servicio, incluyendo los derechos generados, que causan deudas por retroactividad en razón de las nivelaciones salariales que deben realizarse para garantizar el derecho a la igualdad, sin desmejorar las condiciones laborales.

Según la Comisión Colombiana de Juristas (Comisión Colombiana de Juristas 2004), este tránsito generó impactos sobre ciertos municipios, donde se le debía a los maestros varios meses de salario y en consecuencia se vio vulnerado su nivel de vida y el de los estudiantes por la ausencia constante del personal docente. Problemáticas como esta denotan que en muchos casos la autonomía de las entidades territoriales, más que un beneficio para su democracia, se convirtió en una carga, pues el modelo de descentralización que se les aplicó, solo enfatizó en los principios de eficiencia, que en ocasiones solo se materializó para el nivel Nacional, pero no para los niveles seccionales y locales.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIAL Y LOCAL EN EL SECTOR EDUCATIVO

En este apartado final, antes de hacer referencia a lo que se puede concluir sobre el proceso de descentralización en educación que se ha dado en Colombia y particularmente en el Distrito Capital, es necesario resaltar que la educación tanto en su enfoque de derecho, como en su dimensión de servicio, tiene dos características fundamentales para poder desarrollar todas sus dimensiones: debe ser participativa y autónoma para ser un eje de desarrollo en todas las regiones de país, partiendo de las particularidades y necesidades de cada una de ellas.

En esa medida, la descentralización es un proceso que dependiendo cómo se desarrolle, puede aportar a que el sistema educativo profundice en participación y autonomía. En principio, el espíritu de la Constitución de 1991 ha sido ese, buscando que las entidades territoriales tomen parte en el sistema educativo, coordinada y concurrentemente con el nivel nacional, no obstante, el modelo de descentralización educativa que orienta la Constitución no ha sido desarrollado del todo por su articulado, sino que le ha dejado al legislador grandes facultades para que lo desarrolle.

Por su parte, el legislador en ejercicio de sus facultades ha tenido en sus manos la distribución de funciones y competencias, monopolizando para el nivel nacional, la formulación de políticas educativas, dejándole a los departamentos, distritos y municipios la prestación del servicio, lo cual implica en primer lugar, que la Nación sin tener relación directa con las problemáticas y necesidades de la prestación del servicio es la que dicta las políticas generales del sector y en segundo lugar, que las instituciones educativas, que son las que prestan el servicio, perdieron relación con el nivel administrativo que orienta las políticas, pues sus interlocutores inmediatos, son las entidades territoriales a las que pertenecen.

La jurisprudencia ha planteado que el proceso de descentralización no es inmediato, sino gradual, pero lo que se busca es que los municipios ocupen un lugar protagónico en este proceso, lo cual se hace restringido cuando se condiciona a los límites de la ley. Con este planteamiento no se busca controvertir el sistema de fuentes del derecho, sino señalar que en

la práctica cuando la ley copa muchos espacios jurídicos, la autonomía de las entidades territoriales se convierte en una ilusión.

Por un lado, la Ley General de Educación, le ha dado a las instituciones el derecho de autonomía escolar, los gobiernos escolares y la facultad de elaborar su propio Proyecto Educativo Institucional (PEI), pero por otro lado entre el legislador y el Ministerio de Educación han definido para todo el país un sistema de evaluación, unos lineamientos curriculares, unos grados en la educación formal, unas asignaturas básicas, un régimen salarial y prestacional para administrativos y docentes del sector, han unificado los criterios para la asignación de recursos a las instituciones, han determinado ciertas formas de organización de las mismas, entre otros aspectos, lo cual limita la autonomía a aspectos complementarios como la formulación de asignaturas optativas acordes con las necesidades de la región y las metodologías pedagógicas, y limita el potencial que puede llegar a tener el PEI, cuando se tienen tantos aspectos definidos desde el nivel central y cuando son tantas las cargas que se le imponen a las instituciones.

Adicionalmente estas cargas, no solo provienen del nivel nacional, sino de las diferentes instancias de las entidades territoriales, pues aparte de las orientaciones del nivel nacional, en el caso de Bogotá, sus instituciones educativas también deben alinearse con normas como el Plan de Desarrollo Distrital en Educación y el Plan de Desarrollo Educativo de su respectiva localidad, que entre otras cosas, se van configurando cada vez más instancias intermedias con menor poder de decisión.

Pero no solo se trata de cargas jurídicas, sino económicas. En este aspecto el modelo de transferencias que ha impuesto el Sistema General de Participación, ha modificado los criterios de distribución de recursos, haciendo énfasis únicamente en la cobertura, pues la asignación de recursos para las instituciones educativas no parte de las necesidades y proyectos de las mismas, sino del número de población atendida y una cifra objetiva de población por atender, asignando un valor por estudiante. Esto ha cambiado las dinámicas de gestión de los establecimientos educativos, pues se busca la ampliación de cupos sin incrementos en la infraestructura y el personal docente, sacrificando los procesos pedagógicos

y la personalización de la enseñanza; es un modelo de descentralización con énfasis en los principios de eficiencia y eficacia.

Estas limitaciones nos llevan a concluir que en su mayoría el modelo de descentralización que se ha dado en Colombia es de tipo económico, no obstante existen unos rasgos del modelo político, que busca ampliar la participación de las entidades territoriales e incluso darles algunas facultades a las instituciones educativas como los gobiernos escolares, la formulación de los PEI, aún con las restricciones que se han venido señalando.

La proyección de estos instrumentos para la ampliación de la participación, depende del papel que desempeñen las autoridades territoriales y de la forma como lleven a cabo sus procesos de descentralización, desconcentración y delegación al interior de la entidad territorial. Con la ley 60 de 1993, las entidades territoriales no podían descentralizar o desconcentrar funciones en lo que se refiere al sector educativo. A pesar de que esta ley fue derogada, entidades territoriales como el Distrito Capital, no han visto el potencial que pueden llegar a tener las localidades para el sector educativo.

Desde la misma Constitución se reconoce el carácter particular que tiene el Distrito Capital y en consecuencia se le ha dado un régimen especial, sin embargo, sus autoridades territoriales no han hecho lo propio para que sus localidades sean un punto de partida para la canalización de la participación en diferentes sectores, entre ellos el educativo. Como lo señaló Duque Cante (DUQUE CANTE, 2015), el Concejo de Bogotá está en deuda de atribuirle funciones y competencias a las localidades y en consecuencia, el sector educativo solo ha avanzado en procesos de desconcentración con las Direcciones Locales de Educación, pertenecientes a la Secretaría Distrital de Educación, de las cuales no hay que desconocer sus aportes como la dirección de los planes de desarrollo educativo locales y los programas que pueden coordinar con las localidades, pero si debe señalarse que siguen haciendo parte del nivel central de la administración Distrital, lo cual no permite que se visibilicen las particularidades de las localidades o que la educación pueda impulsarse como prioridad dentro de las instancias de las mismas, más allá del plano complementario.

Ante este panorama, las propuestas que se presenten para la profundización de la participación y autonomía del sector educativo deben pasar por asumir la autonomía más allá de la simple eficiencia en la ejecución de recursos y darle un mayor alcance al derecho que tienen los habitantes de cada territorio de gestionar sus propios conflictos y al hecho de que es en los espacios locales donde se recrean las problemáticas y necesidades de cada comunidad.

Dada la diversidad de los territorios, incluso al interior del Distrito Capital, no se pretende dar una serie de propuestas perfectamente determinadas, solo se señalarán algunos espacios de incidencia y algunos enfoques que pueden ser explorados para llegar a un proceso de descentralización educativa que fortalezca la participación.

En primer lugar, no debe olvidarse que la descentralización no debe salirse de proporción, pues se desarrolla en el marco de una república unitaria como lo define el artículo 1 de la Constitución, lo que lleva a que se comparta una identidad nacional y unos fines comunes, lo que no implica que esos fines y esa identidad tenga que darse desde el sector central de la administración, sino que debe construirse a la luz del carácter pluriétnico y multicultural que la misma Constitución le atribuye a Colombia.

En esa misma línea y dado el poder que la misma Constitución le da al legislador, es necesario replantear la Ley General de Educación y las leyes que conforman el Sistema General de Participación, donde se adopte un enfoque territorial y se redistribuyan las funciones entre los niveles de la administración, con el fin darle mayores facultades a las entidades territoriales; igualmente deben replantearse los criterios de distribución de recursos de manera que obedezcan a las necesidades reales de cada institución y acordes con sus proyectos educativos, con mayores niveles de autonomía para definir sus prioridades en la inversión del presupuesto.

Frente a esta necesidad de replanteamiento de la ley, se es consciente que llegar a este punto, no solo depende del planteamiento jurídico que se pueda hacer al respecto, sino de las fuerzas políticas que converjan en la rama legislativa y que puedan impulsar un proyecto de ley. En todo caso, quienes asuman este debate deben tener en cuenta que replantear el sistema educativo pasa por el escenario legislativo, ya sea a través de mecanismos de participación con

vocación de influir en la ley como lo son la iniciativa popular y el referendo, o a través de la búsqueda de representación política en el Congreso.

Igualmente debe tenerse en cuenta en la formulación del sistema educativo, que en una eventual redistribución de competencias, deben acortarse las distancias y crearse canales de comunicación directos entre las instancias que formulan la política educativa y aquellas encargadas de prestar el servicio. Di Gropello, traía a colación el sistema Brasileiro, donde se descentralizó la prestación del servicio de educación, directamente en las instituciones educativas, sin pasar por las entidades territoriales (Di Gropello, 2004).

Dado el tipo de proceso que ha vivido Colombia y sus particularidades históricas, no se trata de importar el modelo brasileño, pero si se puede tomar de referencia para la implementación de experiencias piloto, con el objetivo de que la Nación no pierda toda relación con la prestación del servicio, ya que es el nivel administrativo donde se formula el grueso de la política educativa y donde se podría explorar la posibilidad de la descentralización por servicios hacia algunas instituciones educativas particulares, con ciertas capacidades técnicas y administrativas, asignándoles el nivel de autonomía con que cuenta esta clase de descentralización, con la salvedad de que no sería el modelo imperante, pues el énfasis histórico que ha tenido Colombia lo ha marcado el protagonismo de los municipios.

En lo que se refiere al Distrito Capital, incluso bajo las condiciones jurídicas actuales, las condiciones están dadas para que el Concejo en ejercicio de sus facultades, le asigne funciones a las localidades, como lo ha manifestado Duque Cante (DUQUE CANTE, 2015), con el fin de que estas puedan aportar al sector educativo. Es de aclarar que las localidades no implican una descentralización, ni tienen el carácter de entidades territoriales, sin embargo cuentan con autoridades propias, algunas de ellas nombradas por voto popular, como lo son los ediles que componen las Juntas Administradoras Locales, y además cuentan con el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.

Igualmente, retomando la propuesta de Duque Cante, es viable recurrir a la descentralización por servicios al interior del Distrito, lo que posibilitaría que cierto tipo de instituciones tuvieran algunos grados de autonomía en la administración de sus recursos y

gozaran de los derechos que les da el hecho de tener personería jurídica propia, derechos como la capacidad para contratar les darían la posibilidad de establecer vínculos con otras entidades y otros sectores afines como el de cultura. En todo caso, al igual que en el nivel nacional, la descentralización por servicios no podría aplicarse como un modelo uniforme; en primer lugar porque no todas los establecimientos educativos tendrían la capacidad para asumir las cargas que les impone este proceso, y en segundo lugar porque no se trata de excluir, fusionar o integrar las instituciones con menos recursos porque esto implica sacrificar parte de la diversidad de Proyectos Educativos, más aun cuando lo que se pretende es la ampliación de la participación y el fortalecimiento de las autonomías.

Para algunos autores como Duque Cante, incluso sería viable que algunas localidades de Bogotá con suficientes habitantes se convirtieran en municipios con el fin de avanzar en autonomía territorial y aunque no debe descartarse per se esta propuesta, el fin de la descentralización tampoco se puede convertir en la disgregación del territorio, más aún cuando el proceso histórico del Distrito Capital se ha orientado hacia la integración. En ese sentido valdría la pena explorar instrumentos de ordenamiento territorial como las zonas metropolitanas, como también lo propone este mismo autor, o la consolidación de regiones, tanto administrativas, como territoriales.

La idea en este punto no es tomar partido por alguna de estas figuras, sino señalar que la descentralización debe darse de acuerdo a los principios que impone la Constitución: coordinación, concurrencia y subsidiaridad y que la descentralización no solo debe obedecer a criterios técnico-administrativos que impongan límites territoriales arbitrarios o determinados por los grupos políticos y económicos; también debe dividir el territorio conforme a criterios geográficos, sociales y culturales.

En todo caso y para finalizar, el Distrito Capital es un espacio propicio para la descentralización con grandes niveles de participación en razón de su extensión territorial, su densidad poblacional, su diversidad cultural, su infraestructura educativa y su división territorial, no obstante y sin desconocer los avances, no se ha podido proyectar este proceso de la mejor manera, en razón de que la educación es un sector estratégico para diversos sectores políticos y económicos, los cuales entran en disputa por su control, tanto en los niveles

nacionales, como territoriales, lo cual hace que en ocasiones se anulen dimensiones fundamentales del derecho a la educación, como lo son la calidad y su enfoque diferencial por priorizar la cobertura y la eficiencia en el servicio, principios rectores del modelo de descentralización económico.

Modificar este estado de cosas requiere un trabajo en muchos frentes, pero ante todo no debe perderse de vista el doble carácter de la educación que se ha desarrollado, tanto en la constitución, como en la jurisprudencia: su carácter de servicio y su carácter de derecho fundamental. Este último abre una serie de posibilidades en las acciones constitucionales, no solo para que sea un mandato de optimización, sino para que sea exigible y no solo en lo que respecta a la accesibilidad, sino también a la calidad y la participación y aunque falte mucho por profundizar en este campo, es posible partir de la base de que estos elementos hacen parte del núcleo esencial de este derecho.

REFERENCIAS

- Bejarano, A. O. (2010). *Régimen Jurídico de la Educación en Colombia. Régimen General, Especial y Educación Superior*. Bogotá DC.: Leyer.
- Charry de Rodríguez, G., Zalamea Godoy, F., Varela de Peña, H., & Matíz de Hernández, E. (SF). *CADEL una historia de éxito. Proceso de descentralización educativa en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá DC.: Secretaría de Educación Distrital.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2004). *El disfrute del derecho a la educación en Colombia. Informe alterno presentado a la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación*. Bogotá DC.: Comisión Colombiana de Juristas.
- Di Gropello, E. (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington: PREAL.
- Duarte, C. (5 de marzo de 2012). *Descentralización y recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Obtenido de Instituto de Estudios Interculturales- Unuversidad Javeriana de Cali: <https://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf>
- DUQUE CANTE, N. (2015). Características y alternativas de la organización politico-administrativa de Bogotá. *Revista de Derecho, Universidad del Norte* , 297-332.
- Francois Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá DC.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fundación Empresarios por la Educación. (2003). *Comites empresariales de apoyo a las secretarías de educación: manual operativo*. Bogotá: Fundación Empresarios por la educación.
- Herrera Matiz, C. (2010). *Distribución de Competencias y Recursos Territoriales*. Bogotá DC: Leyer.
- Sánchez, F. (2006). *Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado*. Bogotá DC.: Departamento Nacional de Planeación.
- Torres Azócar, J. C., & Duque, H. (s.f.). *Universidad Pedagógica de Colombia*. Obtenido de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29_04ensa.pdf

- Bejarano, A. O. (2010). *Régimen Jurídico de la Educación en Colombia. Régimen General, Especial y Educación Superior*. Bogotá DC.: Leyer.
- Charry de Rodríguez, G., Zalamea Godoy, F., Varela de Peña, H., & Matíz de Hernández, E. (SF). *CADEL una historia de éxito. Proceso de descentralización educativa en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá DC.: Secretaría de Educación Distrital.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2004). *El disfrute del derecho a la educación en Colombia. Informe alterno presentado a la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación*. Bogotá DC.: Comisión Colombiana de Juristas.
- Di Gropello, E. (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington: PREAL.
- Duarte, C. (5 de marzo de 2012). *Descentralización y recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Obtenido de Instituto de Estudios Interculturales- Unuversidad Javeriana de Cali: <https://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf>
- Francois Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá DC.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fundación Empresarios por la Educación. (2003). *Comites empresariales de apoyo a las secretarías de educación: manual operativo*. Bogotá: Fundación Empresarios por la educación.
- Herrera Matiz, C. (2010). *Distribución de Competencias y Recursos Territoriales*. Bogotá DC: Leyer.
- Sánchez, F. (2006). *Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado*. Bogotá DC.: Departamento Nacional de Planeación.
- Torres Azócar, J. C., & Duque, H. (s.f.). *Universidad Pedagógica de Colombia*. Obtenido de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29_04ensa.pdf
- Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: editorial Legis.
- Presidente de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). *Decreto 3157 de 1968. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la nación*. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1968/decreto_3157_1968.html

- Presidente de la República de Colombia. (11 de junio de 1990). *Decreto 1246 de 1990. Por el cual se adopta el sistema de nuclearización para la administración de la educación.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-104104_archivo_pdf.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (8 de febrero de 1994). *Ley 115 de 1994. Por medio de la cual se expide la ley general de educación.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906_archivo_pdf.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (12 de agosto de 1993). *Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2001). *Acto legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política de Colombia.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-90475_archivo_pdf.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2001). *Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.* Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001>
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). *Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6675>
- Presidente de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). *Decreto ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>
- Concejo de Bogotá. (7 de diciembre de 1992) *Acuerdo 31 de 1992. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá Distrito Capital, para el periodo de 1993 a 1995.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7192>
- Alcalde Mayor de Bogotá. (6 de octubre de 2008) Decreto 330 de 2008. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación

- Distrital, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33029>
- Herrera Vergara, Hernando. (21 de noviembre de 1994) Sentencia C-520/1994. AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2340>
- Gaviria Díaz, Carlos. (27 de febrero de 2001) Sentencia C-244/2001. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-244-01.htm>
- Martínez Caballero, Alejandro. (9 de octubre de 1996) Sentencia T-516/1996. **SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL-Prevalencia/FONDO PRESUPUESTADO PARA EDUCACION-Empleo de recursos/DERECHO A LA EDUCACION-Eficacia y eficiencia en el servicio.** Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-516-96.htm>
- Vargas Silva, Luis Ernesto. (23 de octubre de 2013) Sentencia T-743/2013. EDUCACIÓN-derecho y servicio público con función social. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>
- Araujo Rentería, Jaime. (25 de julio de 2001) Sentencia C-778/2001. Principio de unidad de materia. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-778-01.htm>
- Sierra Porto, Humberto Antonio. (3 de diciembre de 2008) Sentencia C-1183/2008. OBJECCIÓN PRESIDENCIAL- Alcance. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1183-08.htm>
- Valle de la Hoz, Olga Melida. (28 de enero de 2015) Sentencia nº 05001-23-31-000-1997-03186-01(30061). La educación como servicio público y como derecho- entidades encargadas de su prestación. Bogotá: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera. Recuperado de: <http://vlex.com/vid/562211066>
- Vargas Silva, Luis Ernesto. (17 de octubre de 2013) Sentencia T-717/2013. Nivelación y homologación de empleos-mínimo vital. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://vlex.com/vid/-514046754>
- Gómez Aranguren, Gustavo Eduardo. (22 de julio de 2014) Sentencia nº 66001-23-33-000-2012-00127-01(3764-13). NACIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA – Marco legal / HOMOLOGACIÓN – Incorporación de los empleados a las plantas de personal de los entes territoriales / MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACION. Bogotá: Consejo de Estado, sección segunda. Recuperado de: <http://vlex.com/vid/548276474>

