

LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACION A PARTIR DEL ACTO
LEGISLATIVO 01 DE 2001 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACION A PARTIR DEL ACTO
LEGISLATIVO 01 DE 2001 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autor”.

Artículo 1 del acuerdo No 324 de octubre 11 de 1966.

Emanado del Honorable Consejo Directivo de la
Universidad de Nariño

Nota de Aceptación

APROBADA

Dr. FREDY EDGARDO CHITAN CADENA
Asesor.

Dr. JAIME MEJÍA BASTIDAS.
Jurado.

Dr. GERMÁN CÓRDOBA BURGOS.
Jurado.

San Juan de Pasto, 02 de marzo de 2007.

A Yolanda, mi madre
A Jorge mi padre
A Jhohan Esteban, mi sobrino

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	15
1.2 DIFERENCIAS CON LA DESCONCENTRACIÓN Y DELEGACIÓN	15
1.2.1 Descentralización	16
1.2.2 Desconcentración	16
1.2.3 Delegación	16
1.3 HISTORIA Y CAMBIOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA	20
1.3.1 Ley 29 de febrero 11 de 1989	21
1.3.2 Decreto 1706 de 1989	22
1.3.3 Decreto 2886 de diciembre 29 de 1994	22
1.3.4 Decreto 1060 de junio 23 de 1995	22
2. DIAGNOSTICO DEL SECTOR EDUCATIVO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO ANTERIOR AL AÑO DE 1997	23
2.1 COBERTURA EDUCATIVA	23
2.2 COBERTURA EN EDUCACION PRIMARIA	23
2.3 COBERTURA NIVEL BÁSICA SECUNDARIA Y MEDIA	24
2.4 CALIDAD	24
3. ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO CON ANTERIORIDAD AL AÑO DE 1997	26

4. EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	30
4.1. ANTECEDENTES	30
4.1.1 El acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional	30
4.1.2 Cronograma de reformas estructurales	30
4.1.3 El situado fiscal	30
4.1.4 Sistema general de participaciones	32
5. LA EDUCACION COMO DERECHO FUNDAMENTAL	41
5.1 MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL	41
6. IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANTA DE LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	55
6.1 ADOPCIÓN DE LA PLANTA GLOBAL Y RELACIÓN TÉCNICA ALUMNO DOCENTE SEGÚN EL DECRETO 3020 DE 2002, EN EL SECTOR EDUCATIVO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	55
7. DIAGNOSTICO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION COMO CONSECUENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DESPUÉS DE LA EXPEDICIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	59
7.1 EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN	59
7.2 EL ACCESO A LA EDUCACION	66
7.3 LA PERMANENCIA	70
7.4 LA CALIDAD	72
7.4.1 Indicadores de calidad	72

7.5 CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	79
8. CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	85

RESUMEN

La profundización de la descentralización educativa derivada del acto legislativo 01 de 2001 y de la ley 715 de 2001 en el Departamento de Nariño han consolidado una política del subsidio a la demanda educativa la cual no ha garantizado la universalidad en el acceso a la población en edad escolar de 5 a 17 años, de igual manera los índices de permanencia y calidad en referencia al análisis de las pruebas saber e ICFES indican que el departamento se encuentra en el nivel medio bajo en comparación con las demás entidades territoriales certificadas en educación resultando este diagnostico contradictorio al deber ser plasmado en la normatividad constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional los que han señalado que el derecho a la educación es de carácter fundamental.

ABSTRACT

The deepening of the educative decentralization derived from legislative act 01 of 2001 and from law 715 of 2001 in the Department of Nariño has consolidated a policy of the subsidy to the educative demand which has not guaranteed the universalidad in the access to the population in scholastic age of 5 to 17 years, of equal way the permanence indices and quality in reference to the analysis of the tests to know and ICFES indicate that the department is in the low mean level in comparison with the other territorial organizations certified in education being this I diagnose contradictory when having to be shaped in the constitutional normatividad, the international treaties on human rights ratified by Colombia and to the repeated jurisprudence of the Constitutional Court those that have indicated that the right to the education is of fundamental character

INTRODUCCIÓN

Una de las transformaciones más importantes derivadas del proceso de descentralización introducido por la Constitución Política de 1991, es el tránsito de una sistema institucional tradicionalmente centralizado y rígido, a otro, plural y flexible. El anhelo por una sociedad y un régimen político más pluralista, han derrumbado las bases sobre las cuales se mantuvo el Estado unitario centralizado. Ahora la tendencia generalizada y que se ha venido implantando de manera gradual es la de profundizar más el pluralismo en el ordenamiento territorial, normativo, político, étnico y cultural dentro de nuestra Nación.

Mediante la presente investigación, se analizará si el derecho al educación en el Departamento de Nariño se encuentra ampliamente garantizado o si por el contrario se ha visto afectado a partir de la profundización de la descentralización educativa, especialmente desde la expedición del acto legislativo 01 de 2001.

Para cumplir con nuestro objetivo necesariamente debemos abordar el tema de la evolución de las variables educativas, la cual se produce dentro del marco del proceso de descentralización del sector educativo que se inicia formalmente en 1986 y que se fortalecería en el marco de la expedición de la Constitución Política de 1991, lo que nos permite abordar al inicio del presente trabajo los antecedentes Constitucionales y legales sobre el derecho a la educación

El proceso de descentralización de la administración pública buscaba darle mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales, en virtud de ello la ley 24 de 1988 vendría a reestructurar el Ministerio de Educación en aras de lograr afrontar la descentralización y se asignó a los municipios las funciones de trasladar, remover y en general de administrar el personal docente, de igual manera la ley citada, replanteó las funciones de los fondos educativos regionales y las juntas del escalafón, entregando a los departamentos la administración de los establecimientos de educación Nacional y las escuelas secundarias que estaban a cargo del Ministerio.

Con la expedición de la Constitución de 1991, se da el impulso a la descentralización de la administración pública y se consagró en el artículo 67 a la educación como un derecho de la persona y un servicio público con función social, derecho este que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido ampliamente decantado y reconocido como un verdadero derecho fundamental, pero que en últimas se vería afectado como se demostrará a lo largo de este escrito.

No obstante haberse consolidado la educación como un derecho fundamental, este derecho ha encontrado su mayor obstáculo en las llamadas reformas educativas derivadas de manera directa de la descentralización educativa; en otras palabras se puede decir que mientras la educación como derecho

fundamental se reforzaba a nivel Constitucional y jurisprudencial, el proceso de descentralización del sistema educativo, obstaculizaba su materialización no solo por sus deficiencias sino por las dificultades de su implementación, lo cual permitirá demostrar mediante el análisis que se efectúa a lo largo de este trabajo, el desmejoramiento de los indicadores educativos. Para demostrar lo afirmado anteriormente se ha fundamentado este trabajo en datos reales, producto del manejo que se le ha dado al proceso de ajuste de planta y reorganización educativa adelantada por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, al igual que el análisis de las estadísticas e indicadores que se presentan, todo lo cual ha permitido determinar las consecuencias derivadas de la implementación de una política educativa de subsidio a la demanda.

Cuando se afirma entonces que, la reforma educativa ha afectado de manera directa el sistema financiero y administrativo de la educación en los niveles preescolar, básica y media prestada por el Estado, la organización de las instituciones educativas, la evaluación y promoción de los estudiantes, y el régimen laboral de los docentes, se hace con base en el análisis de los antecedentes normativos, el desarrollo de los procesos implementados en el sector educativo de nuestro departamento, así como también en los resultados presentados en el informe de gestión 2005 del señor Gobernador del Departamento de Nariño, informe a partir del cual en este trabajo se verifican los factores reales de cobertura, permanencia, calidad y lo relacionado con las pruebas saber y las pruebas ICFES, cuyas estadísticas y resultados recopilados nos permitirán demostrar si se ha garantizado o no el derecho a la educación en el Departamento de Nariño.

El texto así estructurado, se espera que sea no una solución pero si una invitación a la reflexión acerca de la incompatibilidad entre un sistema de subsidio a la demanda y la garantía al derecho a la educación en condiciones de universalidad y calidad.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

1.1 CONCEPTO.

La descentralización "... desde el punto de vista jurídico..., ... es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente."¹

Mientras el artículo 1 constitucional, señala que "Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales", por su parte el artículo 209, instituido dentro del capítulo de la función administrativa, y que esta se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Doctor Germán Córdoba Burgos, presenta el siguiente concepto de descentralización:

"Descentralizar significa devolverle a la gente la autoridad que llegó a tener hace un tiempo. Por esta razón, el grado de descentralización se puede medir por la cantidad de poder que el nivel regresa a las comunidades.

Por otra parte, desde el punto de vista político se podría afirmar que la descentralización es:

Un proceso esencialmente político, acompañado por medidas orientadas a la eficiencia de la gestión pública. Como proceso político, es el resultado permanente de negociaciones y pugnas entre distintos intereses y concepciones. La descentralización ha abierto grandes posibilidades y nuevos caminos a la construcción de la democracia participativa"

*Desde el punto de vista jurídico general se puede afirmar que la descentralización "es una facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes al Estado para gobernarse por si mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente"*²

1.2 DIFERENCIAS CON LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DELEGACIÓN.

¹ RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá, editorial Temis S.A. 2005, p.55.

² CÓRDOBA BURGOS, Germán. Tesis de Grado para Optar el Título de Especialista en Derecho Constitucional Evolución del Principio de Descentralización en Colombia a partir de la Vigencia de la Nueva Constitución de 1991. Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Nariño.2003. p 18.

1.2.1 Descentralización. Es una facultad que se entrega a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por si mismas, la descentralización puede ser política, administrativa, territorial, fiscal, especializada o por servicios y por colaboración.

Características:

- Se encuentra previsto en el ordenamiento constitucional y legal. Es un fenómeno jurídico.
- Se produce un traslado de asuntos que serían de conocimiento de la autoridad central a las autoridades territoriales.
- Es el fundamento para la existencia de las entidades territoriales.
- Las entidades territoriales se presentan exclusivamente en la rama ejecutiva del poder público.
- Permite la organización del Estado por niveles.
- Es de naturaleza política.

1.2.2 Desconcentración. Es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración. La desconcentración puede ser territorial y jerárquica o funcional.

Características:

- La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.
- La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía.
- La competencia se confiere en forma exclusiva, lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y por otro.
- El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado mas allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de una nueva atribución.

1.2.3 Delegación. Consiste en transferir el ejercicio el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Mediante la delegación el funcionario que es titular de la función (delegante) la traslada a otra autoridad (delegatario), para que ejerza en nombre de aquel, se da entre delegante y delegatario.

Características:

- Se transfieren de un órgano a otro.
- La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

- Se requiere la necesidad de la existencia previa de autorización legal.
- El órgano que confiere la delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.

Nos encontramos con la posición de otra parte de la doctrina tradicional que señala: "A su vez, la descentralización administrativa presenta modernamente tres modalidades principales: la descentralización territorial, la descentralización especializada o por servicios y la descentralización por colaboración.

Descentralización Territorial. Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. En Colombia, esta descentralización se manifiesta mediante los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 286 de la Constitución de 1991, podrán existir en el futuro, como entidades territoriales, las regiones, las provincias y los territorios indígenas"³.

Entre sus elementos característicos tenemos los siguientes:

- Necesidades locales;
- Personería jurídica;
- Autonomía presupuestal y financiera.
- Autonomía administrativa.
- Autoridades locales.
- Control por el poder central.

"2. Descentralización especializada o por servicios. Es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. En el derecho colombiano esta descentralización se traduce en la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado sociedades públicas y sociedades de economía mixta, superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica. Empresas sociales del estado, empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a los cuales, precisamente, el artículo 68 de la ley 489 de 1998 califica de entidades descentralizadas"⁴.

Entre sus elementos característicos encontramos los siguientes:

³ RODRIGUEZ R., Op. cit., p. 56.

⁴ Ibid., p. 58.

- Existencia de una actividad especial autónoma.
- Personería jurídica.
- Autonomía presupuestal y financiera.
- Autonomía administrativa.
- Autoridades propias.
- Control por parte del poder central.

“3. Descentralización por colaboración. Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ellas.

Esta modalidad de descentralización presenta algunos ejemplos tradiciones en Colombia, como son los casos de la actividad notarial, el registro público de comercio, en manos de las cámaras de comercio, y algunas funciones de la Federación Nacional de Cafeteros.

La Carta Política de 1991, constitucionalizó y le dio un mayor sustento a esta modalidad al referirse a ella expresamente en varias normas, así el artículo 123 de la Constitución manifiesta que “la ley determinará el régimen aplicable a os particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas y regulará su ejercicio” y el artículo 210 de la misma Carta afirma que “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

(...)

..., la ley 489 de 1998 vino a regular y concretar más esta modalidad... Allí se prevé que las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas...”⁵

Como elementos característicos de la descentralización, la doctrina ha señalado:

- Se trate de un servicio público.
- Se ejerza por una entidad privada.
- El servicio sea de interés general.
- Sea autorizada por la ley.

La descentralización es un acto político en cuanto de lo que se trata es de la redistribución del poder individual y grupal de los integrantes de una sociedad quienes viven en un espacio geográfico denominado comunidad, municipio o región.

Por lo tanto, la descentralización se ubica mínimo en las siguientes dimensiones: espacial, contextual, histórica, e intersubjetivo - comunicacional, en esta última se

⁵ Ibid., p. 59-60

despliega lo político propiamente dicho, en cuanto en ella se negocian poderes, de donde como lo plantea la política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres, los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales, en últimas, de lo que se trata con la descentralización, como propósito, es de la democratización del poder en dos sentidos, primero, el del estado, concretado en la democracia como forma de gobierno y segundo, en poder ser reconocidos en

cuanto ciudadanos deliberantes y participativos, quienes ejercen la democracia como estilo de vida, para construir sociedad y en ella construirse como sujetos políticos.

La descentralización surge como un instrumento mediante el cual se busca hacer más gobernable una nación. Esto implica asumir la descentralización en tres planos, a saber:

1. **la descentralización administrativa**, mediante la cual se ceden funciones y atribuciones del estado.
2. **La descentralización fiscal** "mediante la cual se reestructuran las fuentes propias de recursos y se les da a las entidades territoriales una mayor participación en los ingresos corrientes de la nación y
3. La **descentralización política**, mediante la cual los ciudadanos asumen potestad y derecho de elegir a sus propias autoridades. De esta última se intenta dar cuenta en el presente texto.

Si se observa la realidad Colombiana, se encuentra como los procesos de descentralización encuentran sustento legal y reglamentario a partir de la *reforma municipal de 1986*. Caracterizada por su contenido de relegitimización del régimen mediante la apertura política y considerada fundamental, después de la constitución Política de 1886. posteriormente se expediría la constitución de 1991, que modificó la estructura del estado Colombiano, buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como distribuidor de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública y cuya pretensión principal se encaminaba a adecuar la estructura del estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización. Esto sin lugar a dudas trajo como consecuencia los avances en la privatización de los servicios públicos, la despolitización y tecnocratización de la gestión pública, la concentración centralista apoyados en el lema de la eficacia y eficiencia de los sistemas. Todo ello acompañado de la tensión que se maneja entre el nivel central que necesitaba cumplir con los acuerdos a que había llegado con el fondo monetario internacional, respecto a las finanzas públicas, y la disminución del déficit fiscal y el nivel regional, que no deseaba negociar la autonomía que le fue conferida por la constitución de 1991.

Algunas de las nuevas condiciones creadas por la descentralización se pueden evidenciar en hechos como la elección popular de alcaldes, lo que conlleva a nuevos

escenarios de competencia política; las consultas municipales; las juntas administradoras locales; la representación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos; los comités de participación comunitarios en salud; los comités de veedurías; la contratación comunitaria para la construcción de obras; la planeación participativa mediante los consejos de participación y la gestión de proyectos como característicos de la gestión pública local. La aparición de nuevos mecanismos, actores y espacios de participación, la socialización y mayor incorporación del lenguaje de la participación, el estímulo a la organización desde objetivos, estructuras y necesidades variadas, lo anterior conlleva a la presencia de nuevos liderazgos., y es la representación de los nuevos espacios de participación. La descentralización requiere para su pleno desarrollo superar muchos escollos a saber: 1).Las dificultades financieras y administrativas, asociadas en la mayoría de los casos con la baja capacidad de gestión de los municipios pequeños. 2). La necesidad de condiciones políticas de mayor pluralismo, superando el modelo de gestión clientelista, que fragmenta la población y no resuelve en lo esencial sus problemas, atomizando los recursos. 3). La construcción de nuevos procesos socio - culturales que ayuden en la erradicación de la corrupción y el clientelismo a la vez que fortalece la participación, la solidaridad y el pluralismo, desde las cuales se rescate la dignidad de la política y de quienes la ejercen en su dimensión de lo público. 4).La resistencia de sectores de la dirigencia política y de líderes tradicionales frente al empoderamiento de nuevos actores comunitarios. 5). Dificultades de muchas organizaciones de base para democratizarse, y 6). Subutilización de mecanismos de participación ante la falta de formación respecto a su carácter, alcance, modalidad y funcionamiento.

1.3 HISTORIA Y CAMBIOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA.

En 1982, los candidatos a la presidencia de la república por el partido Conservador (Belisario Betancur), Liberal (Alfonso López Michelsen) y la disidencia liberal (Luis Carlos Galán) se comprometieron en impulsar la descentralización, aduciendo, entre otras razones, la recuperación de la legitimidad del régimen político y una mayor eficiencia de la administración estatal.

En 1983, el tercer encuentro nacional de movimientos cívicos propuso la elección popular de alcaldes y gobernadores, planes de desarrollo en cada entidad territorial, participación de los usuarios en las entidades prestadoras de servicios públicos y cabildos abiertos para incentivar la participación ciudadana. También en la década del ochenta, los créditos de las agencias multilaterales empezaron a experimentar la descentralización de las políticas de cooperación al desarrollo con participación comunitaria. Los acuerdos de paz de 1984-1985, firmados entre el gobierno de Belisario Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, concibieron la descentralización como un espacio adecuado para democratizar el régimen político y adelantar una eventual futura reinserción del movimiento

insurgente. En virtud de tales acuerdo, la Unión Patriótica, se reinserta, y no solo apoyó políticamente la descentralización, sino que se volcó a la conquista de alcaldías, concejos municipales, gobernaciones y asambleas departamentales. Posteriormente, todos los movimientos insurgentes que pactaron un acuerdo de paz (particularmente el Movimiento 19 de Abril –M19-, el Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT-, el Ejército Popular de Liberación –EPL- y una fracción del Ejército de Liberación nacional –ELN-, la Corriente Socialista, se volcaron hacia la conquista política de las administraciones locales tal como lo había hecho la Unión Patriótica logrando un éxito relativamente insignificante.

Descritas a groso modo las primeras manifestaciones del surgimiento hacia la consolidación de la descentralización en Colombia y en aras de no desbordar el tema que nos ocupa en el presente escrito, se expresarán los cambios mas importante que se han venido produciendo en el proceso de descentralización educativa en Colombia. A partir de 1986, el gobierno da inicio al esfuerzo programado de recuperarla dinámica de la matrícula en educación primaria que había venido en desmedro desde los años setenta, y de fortalecer la matrícula de secundaria. Esta recuperación se desarrolla dentro del proceso de descentralización del sector educativo el cual se inicia en 1986 y que se viene a fortalecer con la expedición de la Constitución de 1991.

Durante el periodo de 1986 a 1990 se empieza a consolidar un proceso de descentralización de la administración pública cuyo principal objetivo se encaminaba a la búsqueda de una mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. Este proceso estuvo acompañado por el establecimiento de la elección popular de alcaldes, aunado a ello se expediría la ley 12 de 1986, por medio de la cual se aumentaban las transferencias del sector central a los municipios y por ende se aumentaron también sus funciones, entre las cuales se transfirió la función de construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa que había estado en manos del gobierno central.

Con el fin de crear el clima propicio para afrontar la descentralización, se expidió la ley 24 de 1988 por medio de la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se asigna a los municipios la función de nombrar, trasladar, remover y en general, administrar el personal docente. De igual manera la esta ley determinó las funciones de los Fondos Educativos Regionales y las juntas del escalafón, entregando además a los departamentos la administración de los Establecimientos de Educación Nacional y las escuelas secundarias que estaban a cargo del Ministerio.

Con la expedición de la Constitución Nacional de 1991, se consolida aún mas el proceso de descentralización de la administración pública y se consagra el derecho a la educación como derecho fundamental y como un servicio público a cargo del estado. Dentro del marco de la Constitución de 1991 se iniciarían reformas de fondo en la legislación educativa y es así como se expide la ley 60 de 1993 por medio de la

cual se definieron las competencias y funciones de los tres niveles del Estado en los sectores de educación, salud y se distribuyó el situado fiscal.

Luego de un arduo proceso de negociación y concertación entre el gobierno y el magisterio se expide la ley 115 de 1994 "Ley General de Educación", la cual consagra los principios para la dirección, administración y financiación del sistema educativo, asignando un rol significativo a los departamentos en los recursos que transfiere los Fondos Educativos Regionales a los departamentos y se crean esquemas para evaluar la calidad de la educación.

1.3.1 Ley 29 de febrero 11 de 1989. Mediante esta ley se asignaron las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y administrar el personal docente y funcionarios administrativos de los establecimientos educativos nacionales, nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales a los alcaldes municipales ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el gobierno nacional, de igual manera se conformo la junta administradora del fondo Educativo Regional.

1.3.2 Decreto 1706 de 1989. Por medio de esta norma se reglamentan los artículos 9, 10, y 18 de la ley 29 de 1989, orientando a los alcaldes y a los nominadores de docentes y directivos docentes sobre nombramientos, traslados, permutas, actos administrativos, provisión de vacantes sin concursos, registros de plantas de personal, nombramientos ilegales, comisione, designación del representante de los alcaldes en la junta del FER.

1.3.3 Decreto 2886 de diciembre 29 1994. Mediante este decreto se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo, reglamenta la ley 60 de 1993 en relación con la incorporación de los FER, CEP, oficina de escalafón, CASD, y otros a los departamentos señalando los requisitos para que el Ministerio de Educación Nacional les autorice dicha administración.

1.3.4 Decreto 1060 de junio 23 de 1995. Modifica el decreto 2886 de 1994 para facilitar a los departamentos y los distritos el cumplimiento de los requisitos para asumir las competencias que les corresponden de acuerdo con las disposiciones de la ley 60 de 1993, en virtud ello deben adoptar un plan de descentralización del sector para la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo de igual manera se establece como requisito para la certificación en educación la aprobación por parte de la asamblea departamental de las reglas y procedimientos para la distribución de los recursos del situado fiscal para educación y modifica los procedimientos para la certificación de municipios con población igual o superior a 100.000 habitantes.

2. DIAGNOSTICO DEL SECTOR EDUCATIVO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO ANTERIOR AL AÑO DE 1997

Para la época relacionada el Departamento de Nariño tenía una población total de 1.274.708 habitantes, de los cuales 546.540 viven en la zona urbana y 728.168 viven en la zona rural- (Fuente: DAÑE)⁶

La población en edad escolar del Departamento ascendía a 436.316 (niños y jóvenes entre los 3 y los 17 años de edad). Cifra que representa aproximadamente el 42% del total de la población en Nariño.

Los niños y Jóvenes matriculados en Nariño en el año 1994, asciende a un numero de 267,200. lo que representaba el 61.24%.de escolaridad. (Según C-600 93-94) Oficina Planeación.

2.1 COBERTURA EDUCATIVA.

TASA DE ESCOLARIDAD BRUTA

Población en edad escolar	Matriculados	T.E.B
436.316	267.200	61.24 %

Fuente: Planeación Educativa 1994.

TASA DE ESCOLARIDAD NETA

NIVEL	TASA DE ESCOLARIDAD NETA
PREESCOLAR	13%
PRIMARIA	85%
BÁSICA SECUNDARIA	
MEDIA VOCACIONAL	42%

Fuente: Planeación Educativa

COBERTURA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR

El nivel de Preescolar es el que registraba la menor cobertura en el Departamento la tasa de escolaridad alcanza únicamente el 13% lo que equivale a cubrir únicamente 16.000 niños de 3 a 5 años, dejando por fuera 73.550 niños.

2.2 COBERTURA EN EDUCACIÓN PRIMARIA

Este nivel escolar es el que mayor tasa de escolaridad ha alcanzado en el Departamento de Nariño. El 85% es un indicativo, de que el Plan de Universalización en la básica primaria sí ha logrado efectos positivos fundamentalmente en el área

⁶ Gaceta Departamental, No 3698. año LXXXIX. Ordenanza 015 de 1997.

rural, donde se refleja un considerable aumento. A excepción de la capital Pasto, el resto de las zonas urbanas ha logrado un 95% de escolaridad.

2.3 COBERTURA NIVEL DE BÁSICA SECUNDARIA Y MEDIA

La tasa de escolaridad a este nivel es baja teniendo en cuenta que para la fecha registraba un 42% cifra que demuestra estancamiento en este indicador, pues a pesar de la creación de algunos colegios todavía no resuelve las exigencias educativas para este nivel: Esto significa con toda seguridad que los programas; de ampliación de cobertura a privilegiar en la presente etapa estará el Nivel de Básica Secundaria y Media Vocacional, con énfasis en aquellas zonas que el plan sectorial anual así lo registre.

2.4 CALIDAD

Para los indicadores de calidad tendremos en cuenta por una parte el nivel académico de los docentes y por otra parte como un referente determinante registraremos los promedios ICFES alcanzado por los estudiantes de grado 11 en el año (1995).

Fuente: Planeación Educativa 1994.

PROMEDIOS ICFES DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO RELACIONADO CON LOS DEMÁS DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO	TOTAL COL.	LIMITE INF.	LIMITE SUP.
AMAZONAS	5	46.3	56.3
ANTIOQUIA	607	48.8	66.2
ARAUCA	30	50	53.9
ATLÁNTICO	393	48.3	68.3
BOLIVAR	234	48.9	72.9
BOYACA	258	53.1	67.6
CALDAS	202	50.5	65.1
CAQUETA	47	48.2	54.8
CASANARE-	28	50.1	52.4
CAUCA	151	51.3	63.6
CESAR	165	46.8	66.2
CHOCO	68	43.4	53.1
CÓRDOBA	125	47.3	59.6
CUNDINAMARCA	360	51.3	69.5
GÚAINIA	2	48.5	48.5
GUAVIARE	4	50.2	50.2
VICHADA	148	50.4	66.2
HUILA	82	45.1	63.7
LA GUAJIRA	166	46.2	60.7
MAGDALENA	135	50.4	65.5
META	195	50.6	62.5
NARIÑO	198	52.0	70.4
N.SANTANDER	26	49.7	56
PUTUMAYO	81	49.7	64.4
QUINDIO	132	50.4	65.9
RISARALDA	11	49.4	54.3

SAN ANDRÉS	309	62.7	72.3
SANTANDER	1018	55.6	71.4
SANTAFE DE BOGOTÁ	100	47.7	59.3
SUCRE	260	50	65.1
TOLIMA	585	51.3	70.1
VALLE	3	48.2	48.2
VAUPES	6	49.3	50.7

NIVEL ACADÉMICO DE LOS DOCENTES

NIVEL ACADÉMICO	PRIMA	BACH	OTRO BAC-	TECN PEDA	OTR TECN	PROF. PEDA G	OTR O PROF	POSTG PEDA	OTRO	%	TOTAL
PREESCOLAR	3	124	41	140	19	191	7	8			533
Porcentaje	0,56%	23.26%	7.69%	26.26%	3.56%	25.8%	1.31	1.50%		100 %	
PRIMAR	289	3522	1399	198	48	2130	84	38	2		7710
Porcentaje	3.7%	45.6%	18.1%	25%	0.6%	27.6%	1.08	0.49%	0.02%	100 %	
SECUNDARIA	79	441	247	289	105	3105	137	230	28		4661
Porcentaje	1.69%	9.4%	5.2%	6.2%	2.25%	66.61 %	2.93	4.93%	0.60%	100 %	
TOTAL	371	4087	1687	627	172	5426	228	276	30		12904

3. ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO CON ANTERIORIDAD AL AÑO DE 1997

Inicialmente con el acto administrativo N°. 01 de 1986, referido a la elección popular de Alcaldes, dio comienzo a esta nueva filosofía Descentralista. De allí en adelante la normalización de nuevos cambios administrativos tanto del orden municipal como Departamental

Mediante la Ley 24 de 1988, se reestructura el Ministerio de Educación, se asigna a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá algunas funciones que hasta el momento estaban concentradas en el gobierno central:

Tal es el caso de la administración del personal docente nacional y nacionalizado, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, equipos de educación fundamental: Así mismo las funciones de concesión de licencias para iniciación de labores, aprobación de estudios, cancelación, suspensión y revocatoria de las mismas en Establecimientos de Educación Pre-escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional y Educación No Formal.

En lo referente a la administración de los recursos económicos, los gobernadores actuarán como representantes legales y ordenadores del gasto de los FER. Esta última función podrá ser delegada.

Posteriormente se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988 y se establecen algunas disposiciones sobre descentralización educativa en el sector educación, mediante la asignación de funciones a los Alcaldes y Personeros Municipales. Los mandatarios locales realizan la función de administrar el personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios Cooperativos, Privados y Jornadas adicionales. Los Personeros Municipales velarán por el cumplimiento del régimen disciplinario de este personal (Ley 29 de 1989).

Los recursos para el pago de salarios y prestaciones sociales del personal en referencia continúan a cargo de las entidades que las crearon, ya sea de orden nacional o territorial. Esta disposición concedió plazo de un año para el cumplimiento del proceso de descentralización de la educación en responsabilidad de los municipios.

Al Gobernador, Intendente o Comisario se le atribuyen las funciones mediante la Ley 12 de 1986. La Nación aumenta gradualmente la participación de los municipios con el impuesto al valor agregado IVA y fija un monto del 25,8% para gastos de inversión

y funcionamiento y un 74.2% exclusivamente para gastos de inversión. De otra parte, las transferencias por concepto de participación del Impuesto a las ventas, que para

muchos municipios llega a representar hasta el 60% y 70% de los ingresos corrientes, en especial para los municipios con más de 500.000 habitantes; situación que permite una mayor participación para la Financiación de la Educación Local.

Del total de los recursos retenidos, los cuales deben ser girados a los Fondos Educativos Regionales (FER), no menos del 70% (Dec. 1222/86), se destina para atender los costos de servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dicho fondo. El porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

El Decreto 1915 de 1989 menciona que las siguientes funciones podrán ejercerse a partir del momento en el cual el Ministerio de Educación Nacional entregue efectivamente la planta de cargos a los municipios. Según el Decreto 2886 el paso a seguir es el siguiente: 1°. Se debe descentralizar el Departamento; seguidamente lo harán los municipios que cuenten con N° mayor de 100.000 habitantes.

La Educación, según la Constitución Política de Colombia, es un derecho de toda persona y un servicio público que tiene primordialmente una función social. Por lo tanto la financiación de los servicios educativos estarán a cargo de la nación y de las entidades territoriales y serán financiados con los recursos de la situación fiscal y otros recursos que la nación transfiera directamente para los gastos del sector educativo.

La política del gobierno de cubrir totalmente la Educación Básica Primaria para el año 1995 y seguir el mismo procedimiento hasta completar la Básica Secundaria (9ª) hasta 1998. Este plan de acción propuesto por el Ministerio de Educación pretende ampliación de la oferta de la educación básica y el mejoramiento de la calidad educativa.

En el Departamento de Nariño, para finales de 1989 el Ministerio de Educación Nacional con el FER de Nariño iniciaron la información sobre esta normatividad con los distintos Alcaldes que fueron zonificados para este propósito. Para 1990 se inició en firme la entrega de la planta de personal docente y directivo docente y que para esa fecha se expresó una fuerte oposición de algunos Alcaldes pero básicamente el rechazo total por parte de los docentes, quienes expresaron algunos reparos:

- La falta de preparación normativa por parte de los Alcaldes.
- Improvisación en la entrega.
- Criterios básicamente clientelistas por parte de los Alcaldes al asumir esta responsabilidad.
- Riesgos económicos para el Municipio al crearse nuevas entidades.
- Imposibilidad de traslados docentes en el ámbito departamental.

Para finales de este año el conflicto se agudizó, lo que obligó a realizar un foro concertado con el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación Departamental y el Magisterio de Nariño, con la presencia de la totalidad de los Alcaldes Municipales; la conclusión de dicho foro fue la recepción por parte de los burgomaestres municipales de la planta de personal con ciertas condiciones. Sin

embargo el proceso continuó hacia la aplicación de la Ley 29 de 1989

Para mediados de 1991, un 45% de los Alcaldes (22) habían recibido la planta de personal mediante Acta firmada por la Junta Administradora del FER.

A finales de 1991 el restante 55% de los Alcaldes (37) terminaron por aceptar , la Ley 29 recepcionando las Actas por parte de la Junta FER.

A pesar de haber recibido la administración del personal docente, sólo dos municipios organizaron la entidad que dirigiría la administración educativa en el municipio (Pasto, Ipiales). Sólo a finales de 1992 se crearon por Acuerdo municipal, las Secretarías de Educación de 15 municipios más, con una incipiente estructura con capacidad de atender únicamente los actos administrativos .

Para inicios de 1993 el 90% de los municipios tenían organizadas sus correspondientes Secretarías de Educación Municipal. En los municipios más importantes esta estructura se había ensanchado con otras Divisiones como la División Pedagógica, División Jurídica y División de Planeación.

El 50% de las mismas han desarrollado sus planes educativos municipales, con algunas deficiencias de carácter técnico. En general podemos concluir con el siguiente balance:

- La relativa defensa de las plazas docentes por parte de la administración municipal.
- La preocupación del asunto educativo por parte de los Alcaldes y comunidad educativa.
- La mayoría de los municipios elaboraron Planes de Desarrollo Municipal con una relativa perspectiva de lograr ciertas reformas educativas.

Sin embargo nos corresponde expresar aquellos aspectos que constituyen deficiencias en el manejo educativo por parte de los municipios:

- No existen unos criterios técnicos pedagógicos que predominen como guía de acción en estas secretarías.
- No reflejan una administración eficiente en su actuación.
- Hay un escaso conocimiento normativo que permita el desarrollo de una administración actualizada.

La actuación se reduce para la elaboración y expedición de actos administrativos.

- No se concede la importancia requerida al asunto educativo por parte de la administración municipal.
- No hay participación de la comunidad educativa en la dirección y proyección educativa.
- Los escasos recursos del presupuesto municipal no permiten el desarrollo y ejecución de una relativa programación presentada por esta secretaria.
- Predomina un tutelaje administrativo del orden departamental, fundamentalmente a la hora de solicitar disponibilidad presupuestal.
- Al hacer entrega por parte del Departamento a los Municipios de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo, se dejó por fuera a los directores de Núcleos Educativos, pues ellos siguen dependiendo administrativa y nominalmente del ente departamental.
- Al crearse las Secretarías de Educación Municipal se presenta dualidad con las funciones de los Directores de Núcleo, ya que las primeras, además de cumplir funciones de administración de personal en algunos municipios les asignaron funciones, de control, vigilancia y técnico pedagógicas.

Posteriormente y después de una gran confrontación con el magisterio, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2001, mediante la cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, que tratan sobre las transferencias de la nación a las entidades territoriales; por su parte se expidió también la ley 715 del 2001, mediante la cual se dictaron normas orgánicas en materia de competencias y recursos, de conformidad con las disposiciones del Acto Legislativo mencionado.

El proceso de descentralización de la educación se ha caracterizado por su desorden e incoherencia y han sido muy pocos los aportes reales frente a la materialización efectiva del derecho a la educación hasta ahora como se demostrara a lo largo de este escrito.

4. EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

4.1 ANTECEDENTES

4.1.1 El acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. El 3 de diciembre de 1999, el Gobierno de Colombia en cabeza del ministro de hacienda de la época Doctor Juan Camilo Salazar y el gerente del Banco de la Republica Doctor Miguel Urrutia Montoya firman el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional, (FMI) el cual comprendía un crédito por la suma de US\$ 2.700 millones de dólares durante tres años, (hasta diciembre de 2002) en el cual el gobierno de Colombia se comprometía a desarrollar las siguientes reformas:

4.1.2 Cronograma de reformas estructurales. Para completarse antes del 31 de diciembre de 1999.

- Presentación al Congreso de una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social. (Modificando la Ley 100 de 1993).
- Presentación al Congreso de una propuesta para la creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales.
- Presentación al Congreso de una reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del Gobierno Central. (negritas fuera del texto)
- Presentación al Congreso de una propuesta para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes.
- Presentación al Congreso de una propuesta que organice las actividades de las loterías para ayudar a incrementar los ingresos públicos.

Con esta presión hecha por el organismo de crédito internacional, la presentación y aprobación de la mentada reforma al régimen de transferencias estatuido inicialmente en la Constitución Política de 1991 al congreso de la republica era una de las prioridades de la agenda del gobierno, sin embargo como queda plasmado en el texto antes transcrito dicha prioridad estaba encaminada a proteger los intereses de la banca internacional en el país y no la sostenibilidad de la Nación Colombiana como un Estado que garantice la efectividad de los derechos fundamentales de sus habitantes.

4.1.3 El situado fiscal. La Constitución Política de 1991 estructuró las transferencias de recursos económicos de la Nación a las entidades territoriales, sobre la base de dos mecanismos: el Situado Fiscal –SF y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación –PICN, a los cuales se agregó el de las transferencias complementarias al situado fiscal para educación –FEC.

En cuanto al situado fiscal, se debe observar que éste fue instituido en la reforma constitucional de 1968⁷, y en la Carta del 91 se estableció como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, destinado a los departamentos y distritos, debiendo los primeros redistribuir los recursos en sus municipios, para financiar los servicios de salud y educación.

Se debía efectuar sobre los ingresos corrientes, los cuales, de acuerdo con el artículo 358 constitucional, comprenden los ingresos tributarios y los no tributarios con excepción de los recursos de capital⁸.

Los artículos 356 y 357 de la Carta tuvieron su desarrollo en la ley 60 del 12 de agosto 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", la cual definió el situado fiscal en los siguientes términos:

"Artículo 9º.- Naturaleza del situado fiscal.- El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación **que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (y Barranquilla,** de acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 1993), para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.
(...)"

Ante la circunstancia de que los ingresos corrientes de la Nación efectivamente recaudados en la vigencia fiscal, pudieran ser superiores o inferiores a los que se habían calculado para determinar el monto del situado fiscal, la misma ley 60 estableció, en el artículo 19, un mecanismo de compensación en las vigencias fiscales siguientes, así:

"Artículo 19.- Transferencia de los recursos del situado fiscal.- Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente a los departamentos y distritos, de acuerdo con la distribución dispuesta en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente ley, mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda.
(...)

Parágrafo 1º.- Para los efectos del giro del **situado fiscal** a los departamentos, distritos y municipios, el Programa Anual de Caja, se hará sobre la base del 100%

⁷ PALACIOS MEJÍA, Hugo. La economía en el derecho constitucional colombiano. Derecho Vigente, Bogotá, 1999. p. 174.

⁸ RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo Restrepo. Hacienda Publica., Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 1999, p.358.

del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto. **A partir de la vigencia fiscal de 1994, los mayores o menores valores del recaudo efectivo serán adicionados o deducidos de las vigencias presupuestales siguientes** dentro de un plan de ampliación de coberturas o de ajuste financiero según el caso. Dichos giros se deberán efectuar en los cinco últimos días de cada mes y recibirse en la entidad territorial a más tardar el último día hábil del mismo.
(...)”

La cuantía real de los ingresos efectivos se apreciaba en la vigencia fiscal siguiente y si era superior a la proyectada, la Nación debía asignar el reaforo existente a favor de los departamentos y distritos, esto es, los recursos adicionales del situado fiscal, en esa vigencia o en las posteriores.

Si los ingresos eran inferiores, el reaforo se constituía a favor de la Nación y ésta debía hacer la deducción correspondiente a los departamentos y distritos, en la vigencia o vigencias siguientes. Es claro que las deducciones autorizadas por la ley 60 debían realizarse sobre la misma cuenta o rubro presupuestal; es decir, la cuenta denominada situado fiscal, que es a la que se refiere el parágrafo del artículo 19 transcrito.

4.1.4 Sistema general de participaciones. A raíz de una serie de graves problemas fiscales y de deficiente cobertura de los servicios de salud y educación principalmente, que se estaban presentando con el modelo de transferencias diseñado por la Carta del 91, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional, para cambiar el esquema y alcanzar el fin esencial de garantizar la estabilidad de los recursos asignados a dos sectores fundamentales para el desarrollo económico y social del país: la educación y la salud, conforme se expresa en la correspondiente exposición de motivos.

En la misma se mencionan también como fines del nuevo sistema, lograr el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y regionales, recuperar el espíritu de la Constitución de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son “socias”, garantizar la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones y limitar la volatilidad que históricamente éstos han experimentado y garantizar un crecimiento real del 1.5% de los recursos de las regiones en los primeros cinco años y luego una evolución aún más favorable, de forma que el gasto en salud, educación e infraestructura aumente año tras año en términos reales y de una manera estable, a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales”⁹.

El proyecto se materializó en el Acto Legislativo No. 1 del 30 de julio de 2001, “Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, a saber, el 347, el 356 y el 357.

⁹ Gaceta del Congreso No. 434, del 30 de octubre de 2000, p. 11.

Esta reforma constitucional entró a regir desde el 1º de enero de 2002, por expresa disposición del artículo 4º del Acto Legislativo y en ella se suprimió el situado fiscal y se creó el llamado Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

En este punto, se considera muy importante precisar que entre los conceptos de Situado Fiscal y Sistema General de Participaciones no existen solamente diferencias de forma como la nomenclatura, sino diferencias de fondo, como son, por ejemplo, los cambios en los criterios de asignación de los recursos y la inclusión de nuevos destinatarios de la transferencia, aspecto este que cobra especial connotación. En efecto, es esencial entender que mientras el Situado Fiscal involucraba únicamente a los departamentos y distritos, el Sistema General de Participaciones está integrado por los departamentos, los distritos y los municipios, concepción cualitativa y cuantitativamente distinta que condujo a cambiar los parámetros contenidos en la ley 60 y regular la materia integralmente en la ley 715.

En este orden de ideas, la ley 715 del 21 de diciembre 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 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, desarrolló la reforma constitucional al sistema de descentralización fiscal y administrativa (Acto legislativo 01 de 2001).

Interesa saber, que la ley 715 en el artículo 113, derogó expresamente la ley 60 de 1993 y señaló como fecha de iniciación de vigencia la de su sanción la cual ocurrió el 21 de diciembre de 2001. Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C- 618 del 8 de agosto de 2002 decidió que era “necesario restablecer la sincronía entre las dos fechas de entrada en vigor de la Ley 715 y del Acto Legislativo” y por lo tanto, “declaró exequible el artículo 113 de la Ley 715 de 2001 en el entendido de que dicha ley entra en vigencia sólo a partir del primero de enero de 2002”.

Así las cosas, el nuevo Sistema General de Participaciones –SGP comenzó el 1º de enero de 2002, con la vigencia simultánea del Acto Legislativo No. 1 de 2001, de la ley 715 de 2001 y de la ley 714 también de 2001, ley de presupuesto para el año 2002. Por su parte, la ley 60 de 1993, rigió hasta el 31 de diciembre de 2001, sin que fuera procedente su aplicación en el 2002 o en vigencias fiscales posteriores.

Así las cosas se aprecia que el rubro denominado “Situado Fiscal” desapareció del mundo jurídico, en virtud de lo dispuesto por el Acto Legislativo No. 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001, es decir a partir del 1º de enero de 2002, la facultad de configuración legislativa del Congreso de la República quedó limitada para crear o incluir una partida denominada “situado fiscal” en las leyes de presupuesto, porque ese concepto se eliminó constitucionalmente y su función, entonces, es apropiar las partidas correspondientes al Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, como ha venido haciéndolo desde aquel año.

Lo anterior significa que en virtud de la Reforma Constitucional citada y la ley 715 de 2001 no existe ni puede crearse con las mismas características una cuenta presupuestal sobre la cual realizar la deducción de reaforo del situado fiscal de 1991.

Con la expedición del acto legislativo 01 de 2001, surge un enfrentamiento acrecentado entre la consolidación del proyecto neoliberal y el derecho fundamental de la educación, esto para el caso concreto pues en últimas la mencionada corriente ha afectado muchos otros derechos fundamentales.

Este hecho se ha afianzado con la expedición del amplio marco jurídico que en materia educativa se encuentra vigente, el Dr. Jairo Estrada afirma:

“El nuevo concepto de financiación basado en la demanda y las tendencias de privatización aparecen ahora como “mandato de la ley” y como “reglas de juego” rediseñadas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación en Colombia.

En realidad, se ha puesto en marcha una gran ofensiva contra el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes y se han sentado las bases para convertir ese derecho en una mercancía. De ello dan cuenta, precisamente, la marcada influencia de los aspectos económicos y financieros en el diseño de la política educativa y del nuevo ordenamiento institucional, y el hecho de que las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano. El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las llamadas competencias básicas, también ha estado preso por las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad en cuanto atributo a ser medido de acuerdo a lo propio de cualquier forma mercantil”¹⁰.

La consolidación de las políticas neoliberales en el sector educativo y su implementación, se presenta incluso desde inicios de la década de los noventa, a partir de la relectura hecha por organismos del orden internacional como es el caso del Banco Mundial, gracias a su papel de órgano técnico y financiero de presión para la implementación de determinadas políticas públicas.

En este punto, ya desde el año de 1986, a través del documento *“El financiamiento de la educación”* se estableció un diagnóstico y unos parámetros que hasta el momento han sido adoptados, siempre dirigidas hacia la misma dirección: conformar un modelo de mercado, acompañado de la contención de la pobreza.

En sus documentos, el Banco Mundial ha establecido que la educación debe ser considerada como un elemento de elevación de la productividad, lo cual conlleva a avanzar inevitablemente hacia un pensamiento netamente liberal.

¹⁰ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Organización mercantil y mercantilización de la educación. La mano dura de la ley. Educación y Cultura núm. 61. Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes. Bogotá 2002,p.37.

Así, desde aquel momento se ha establecido que la descentralización de la educación, constituye un dispositivo esencial para el logro de su mercantilización, dejando la posibilidad de consolidar la idea descentralizadora con el objeto de favorecer la libertad de elección por parte de los padres de la educación que sus hijos recibirán, así mismo se abre el espacio para que elementos como la competencia y el desarrollo del sector privado se afiance, puesto que *“la contribución mas importante de esta política es el mejoramiento de la eficiencia, a través del aumento de la competencia entre las escuelas públicas, y entre éstas y las privadas”*¹¹.

En este orden de ideas, se puede afirmar que las políticas señaladas por el Banco Mundial se dirige hacia la conformación de un mercado educativo.

Los lineamientos señalados por el Banco Mundial se han basado en la implementación de una orientación hacia las llamadas competencias básicas y hacia los modelos de financiación basados en la demanda, esto es gasto por alumno realmente atendido, por lo tanto, se entiende que la organización del andamiaje del sector educativo, debe ser acorde a la lógica del mercado abastecido con dineros públicos.

Una vez entró en vigencia la Constitución Política de 1991, se procedió a la expedición de la ley de distribución de recursos y de las competencias (Ley 60 de 1993) y posteriormente la ley general de educación (Ley 115 de 1994), y analizando las normas vigentes que regulan el ejercicio de la profesión docente (Decreto 2277 de 1979, el cual rige únicamente para aquellos docentes del sector público y privado hasta el 19 de junio de 2002), consolidando aparentemente las herramientas con las cuales se favorecería el desarrollo de la educación pública en Colombia.

Fue así como la Constitución de 1991 consideró la educación como derecho de carácter fundamental y ordenó *“la disposición creciente de recursos para su financiación, con la conformación de un régimen de transferencias automáticas, como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, con destinación específica, hacia los entes territoriales.”*¹². A partir de ese momento se evidencia un fuerte contradicción, pues por un lado se otorga el carácter de fundamental al derecho a la educación y por el otro se cimienta la descentralización. A través de la Ley 60 de 1993 se definieron las competencias, se mantuvo la noción de responsabilidad estatal en cabeza del gobierno central, se establecieron los parámetros para la distribución de los recursos y se incluyeron cláusulas protectoras frente a las tendencias a la privatización dentro del llamado proceso de apertura económica y de modernización del Estado; por último, la Ley 115 de 1994 definió el proyecto educativo nacional, consolidando la noción de autonomía escolar y sentando las bases para reforzar el discurso y las prácticas pedagógicas.

Aquella normatividad constitucional y legal sobre financiación de la educación, que garantizaba la financiación de la oferta pública educativa a través del situado fiscal,

¹¹ BANCO MUNDIAL. El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política. Washington. 1986, p. 5.

¹² ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit.,p.49.

incorporó por medio de los recursos proveniente de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación componentes de financiación basados en la demanda.

No obstante, el ordenamiento constitucional contribuyó a una doble significación de la educación: como derecho y como un servicio público, fue así como la misma ley 60 de 1993 contempló situaciones que permitían a las entidades territoriales “la contratación de la prestación del servicio educativo con entidades privadas”; la Ley 115 de 1994 reforzó el concepto de educación como servicio y, condujo a la consolidación de entender a los Establecimiento Educativos como gerentes de recursos, antes que elementos generadores del desarrollo de proyectos políticos y pedagógicos.

Los intentos consignados en la Constitución y en la misma Ley, se vieron muy pronto cuestionados no solo por los mismos “estudiosos” nacionales, sino que las políticas neoliberales del “Consenso de Washington” ya habían señalado las modificaciones que debían realizarse. Los ajustes “aconsejados” ya se encontraban en su fase de implementación bajo las reformas estructurales iniciadas bajo la política de la “apertura económica y de la modernización del Estado” de la administración de Gaviria. Su plan de “apertura educativa” enmarcada bajo los fines de un aumento de cobertura, mejoramiento de la calidad, habilidades y destrezas mínimas para un mercado ahora globalizado, constituyeron en componentes esenciales de su discurso dentro del cual se hayan enmarcados los demás planes y programas de las siguientes administraciones centrales.

Durante la administración Samper, se creó como una fuente de financiación de la educación pública, el Fondo Educativo de Compensación, el cual se convertiría en la práctica en una transferencia complementaria para la educación, dentro de la política educativa de la administración Pastrana se retomó el debate de la racionalización del gasto, incorporándose un rediseño de la descentralización educativa y se estableció la necesidad de la financiación basada en la demanda, se estimulaba la contratación privada del servicio educativo y, sobre todo, se buscaba “flexibilizar” al magisterio y la reforma del Estatuto Docente.

Desde 1999, se inició la aplicación de los “convenios de desempeño”, impuestos por el Gobierno central a los departamentos como parte de la política de ajuste territorial. En tales convenios estaba la base de los “planes de reorganización educativa”, que posteriormente darían origen al “Plan de reorganización del sector educativo 2001-2003”.

Con dineros del Banco Interamericano de Desarrollo, se inició en el año 2000, en cinco departamentos, el programa piloto del Nuevo Sistema Escolar. De esa forma, se consolidaron las bases de los nuevos componentes de la política neoliberal: Organización mercantil, privatización y flexibilización laboral. Al respecto el Doctor, Jairo Estrada Álvarez, menciona:

“Mucho antes de la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 del mismo año, ya estaba en marcha un primer ciclo de racionalización de la planta docente y de “sensibilización” y disciplinamiento del magisterio frente a las nuevas políticas, a través de cierres y fusiones de instituciones educativas; así mismo, la difusión apologética de la escuela como empresa e instancia de “gestión

autónoma” de recursos”¹³.

Sin embargo, y mientras el país se encontraba bajo el debate a cerca de la conveniencia de la continuación del proceso descentralizador, Por último, la Corte constitucional con relación al tema de la descentralización educativa ha señalado:

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

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

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

Los criterios en los que deben basarse dichas determinaciones han de corresponder a factores objetivos que indican la conveniencia o no de desarrollar el principio de descentralización con menor o mayor intensidad. En el caso que es objeto de estudio, es admisible que, con el propósito de garantizar la mayor cobertura del servicio, la asignación eficiente de recursos y la coherencia en los programas de formación que corresponde impulsar al Gobierno, el legislador haya

¹³ Ibid.,p.51.

establecido que en materia educativa no se pueda desconcentrar o delegar la organización del servicio educativo en cabeza de los corregimientos y comunas. La articulación de una política educativa racional y proporcionada con las capacidades con las que cuenta el Estado permiten que la rama legislativa - detentadora de la representación política de las comunidades regionales- pueda establecer medidas que regulan eficientemente el acceso al conocimiento en clara garantía del derecho a la Educación. Con esto lo único que se pretende, a diferencia de lo que señala la actora, es velar por la calidad de la educación, cumplir con sus finalidades y garantizar el adecuado cubrimiento en el servicio - objetivos encomendados al Estado a través de diferentes organismos-, en los términos dispuestos por el artículo 67 de la Constitución Política

"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"¹⁴.

Las políticas implementadas por las anteriores administraciones y aplicadas por el Gobierno Pastrana, se desarrollaban dentro de un marco constitucional que le impedían consolidar las ideas neoliberales y las recomendaciones de los organismos internacionales. Fue entonces necesario realizar ajustes al ordenamiento constitucional en especial a la asignación de recursos y de la distribución de competencias, que la Nación transfería a los entes territoriales; con este objetivo, se presentó el llamado proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.

Como bien lo señala el Dr. Estrada Álvarez,

"Un paso determinante lo constituyó el acuerdo extendido por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional en el segundo semestre de 1999. En adelante, se asistiría al entierro del régimen de 1991, por cuanto la política de financiación de la educación quedaría sujeta a los dictámenes de la política de "ajuste fiscal". En el acuerdo con el FMI se señalaba: " El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferían a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación"

Pese a la importante movilización y resistencia social, el Gobierno de Pastrana logró sacar adelante la reforma constitucional. Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se impuso la visión de la tecnocracia neoliberal, que veía en el régimen de transferencias una de las causas del déficit fiscal en Colombia. En realidad, con tal reforma, una vez más, se soslayaba la cuestión fundamental: el escandaloso endeudamiento público y su servicio, que en forma creciente absorbía más recursos de presupuesto (40%). En ese sentido, con el Acto Legislativo se

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-244-01 de 27 de febrero de 2001 ; Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

buscaba más bien garantizar condiciones para continuar con la política de financiación del Estado por la vía del endeudamiento, esto es, cubrir puntualmente el pago del servicio de la deuda, para obtener más recursos de endeudamiento. En ese ciclo diabólico quedan atrapados los recursos del “ahorro fiscal”, del que hablara en su momento el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos. Tales recursos, estimados para el largo período de transición del acto legislativo, superan con creces la suma de 6 billones de pesos.”¹⁵

Gracias a la reforma constitucional y en palabras sencillas, se liberaron las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y su crecimiento se ciñó a la tasa de inflación adicionada en unos puntos. Así mismo, uno de los señalamientos realizados por el Banco Mundial en 1986, se elevó a rango constitucional: la asignación de recursos basados en la financiación de la demanda (población atendida y por atender).

Para que la sociedad aceptará las reformas realizadas, el Gobierno central presentó informes donde se demostraba que las nuevas formulas de transferencias de recursos permitirían una prestación eficiente del servicio educativo y que contrario a lo afirmado, en especial por FECODE, los recursos destinados por el Estado son por demás suficientes, sin embargo estos se encuentran mal administrados. De allí se desprendieron herramientas como la reducción del costo del docente, y sobre todo la introducción de las llamadas “relaciones técnicas, que permite establecer por ejemplo, el número de alumnos por docente o funcionario administrativo, en cada Establecimiento.

Con la expedición de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios ha representado el cierre de una fase importante de la política *neoliberal-neoinstitucional* para la educación pública.

En síntesis, la ley 715 de 2001, y en especial de su aplicación se esperan los siguientes resultados:

- “a) La profundización de un concepto neoliberal de la descentralización, donde la prestación de los servicios se realiza a través de la entrega de funciones que permitan la mercantilización de los derechos.*
- b) El traslado a los entes territoriales de más competencias con menos recursos.*
- c) El estímulo a un concepto empresarial de institución escolar que propicia la privatización, la autonomía financiera y la privatización.*
- d) La distribución de recursos de acuerdo con reglas del mercado.*
- e) La creación de condiciones para la acentuación de la competencia entre las instituciones educativas.*
- f) El reforzamiento de la subordinación del sector público educativo a los dictámenes de la política macroeconómica.*

¹⁵ ESTRADA ÁLVAREZ, Op.cit.,p.53.

g) *La flexibilización laboral del magisterio*¹⁶.

¹⁶ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. La contra "revolución" educativa. Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Colección Espacio Crítico. Unibiblos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2003. p. 35-36.

5. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

5.1 MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL y JURISPRUDENCIAL

Como bien lo afirma Amman¹⁷, la educación da poder. Es la clave para el establecer y fortalecer la democracia y el desarrollo la cual es tanto sustentable como humana y basada en la paz hacia un respeto mutuo y justicia social. Además, en un mundo en donde la creatividad y el conocimiento juegan un rol importante, el derecho a la educación no es nada menos que el derecho a participar en el mundo moderno.

El marco jurídico del derecho a la educación como derecho fundamental, se erige principalmente sobre los tratados Internacionales, la Constitución Política de 1991, y la jurisprudencia de la Corte constitucional.

La Constitución de 1991, desde el artículo 1º consagra:

“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 a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El concepto sobre el principio del Estado Social de Derecho ha sido plenamente determinado p la Corte Constitucional a través de la sentencia T-406 de 1992, en la que se expresó:

“(…) Lo primero que debe ser advertido es que el término “social”, ahora agregado a la clásica fórmula del estado de derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Una larga historia de transformaciones institucionales en las principales democracias constitucionales del mundo, está presente para dar testimonio de la trascendencia de este concepto.

(…)

11. La fórmula clásica del Estado liberal, en relación con la delimitación de los derechos fundamentales, consistía en establecer una lista perteneciente a los derechos de esta categoría. Una de las manifestaciones de las crisis del Estado constitucional en la segunda mitad del siglo veinte, consiste en afirmar que de nada sirve una buena lista de derechos si se tiene en cuenta el proceso de aplicación. Según esta crítica, el problema fundamental de tales derechos se encuentra en la relación de definiciones entre ellos y no en la enunciación de los que son. (...) 12. Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los

¹⁷ AMMAN. En “EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN” Movimiento de Los Pueblos para la Educación de los Derechos Humanos. 1996. Pagina Internet PDHRE Pagina Principal.

derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior, dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales.(...)¹⁸.

El artículo 2º constitucional consagra lo referente a los fines esenciales del estado y dice:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Mediante sentencia C-587 de 1992, la Corte Constitucional refiriéndose a la vinculación de los particulares y el estado a la fuerza normativa de los derechos fundamentales, expresó:

“(...) el Estado social de derecho – que reconoce el rompimiento de las categorías clásicas del Estado liberal y se centra en la protección de la persona humana atendiendo a sus condiciones reales al interior de la sociedad y no del individuo abstracto-, los derechos fundamentales adquieren una dimensión objetiva, mas allá del derecho subjetivo que reconocen a los ciudadanos. Conforman lo que se puede denominar el orden público Constitucional, cuya fuerza vinculante no se limita a la conducta entre el Estado y los particulares, sino que se extiende a la órbita de acción de éstos últimos entre sí.

En consecuencia el Estado está obligado a hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales a las relaciones privadas (...). Ahora bien, en última instancia el responsable de mantener la vigencia de los derechos fundamentales es el Estado. Es él quien tiene la tarea de establecer las normas que regulen – acorde con los derechos fundamentales- las relaciones privadas, así como sancionar las conductas que lesionen los derechos y todo ello en forma eficaz y diligente¹⁹.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. Magistrado Ponente, Ciro Angarita Barón.

¹⁹ Corte Constitucional Sentencia C-587 de 1992. Magistrado Ponente, Ciro Angarita Barón.

El derecho a la educación de manera expresa se encuentra consagrado e el artículo 67 de nuestra Carta Política, en el cual se lee:

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y e la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las Instituciones del estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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.

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”.

En principio se tenía la duda de si el derecho a la educación era o no un derecho fundamental, pues se consideraba que el hecho de estar consagrado en el capítulo 2º del texto Constitucional referido a los derechos sociales, económicos y culturales, lo excluía de tal connotación; este interrogante fue dilucidado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-002 de 1992, considerada la sentencia hito, pues mediante ella, el Alto Tribunal determinó que la educación constituye un verdadero derecho fundamental, los argumentos allí expuestos se transcriben in-extenso dada su importancia; en dicha sentencia se dijo:

“3) Los derechos esenciales de la persona

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

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

en que un ser intelectual o sensitivo como sujeto cognocente se dá cuenta de algún modo de un objeto².

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, una lectura sistemática a lo largo de la Carta permite deducir el concepto de Constitución Cultural, a partir de las siguientes disposiciones: se funda principalmente en el Preámbulo, en los artículos 1o., 5o. y 7o. de la Constitución y se desarrolla en los artículos: 8o. (protección de la riqueza cultural y natural de la Nación), 10 (idioma, lenguas y dialectos), 13 (igualdad), 14 (personalidad jurídica), 18 (libertad de conciencia), 20 (libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones), 26 (libertad de profesión u oficio), 27 (libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra), 40 (derechos políticos), 41 (pedagogía constitucional), 42 (educación de los menores e impedidos), 44 (derechos fundamentales del niño), 45 (educación del adolescente), 47 (rehabilitación para los disminuidos físicos, sensoriales y

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

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

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

síquicos), 52 (educación física), 53 (capacitación y adiestramiento de los trabajadores), 54 (la formación y habilitación profesional y técnica de los trabajadores), 61 (propiedad intelectual), 63 (protección del patrimonio arqueológico de la Nación), 67 (función social de la educación), 68 (establecimientos educativos), 69 (autonomía universitaria), 70 (promoción y fomento a la cultura), 71 (búsqueda del conocimiento y la expresión artística), 72 (patrimonio cultural de la Nación), 150.8 (leyes sobre la inspección y vigilancia), 189.21 (inspección y vigilancia de la enseñanza por el Ejecutivo), 189.27 (patente temporal a los autores), 300.10 (regulación de la educación por las Asambleas Departamentales), 311 (el municipio y la cultura), 336 (rentas destinadas a la educación), 356 (situado fiscal con destino a la educación), 365 (servicios públicos) y 366 (la educación como objeto fundamental del Estado).

b) Por reconocimiento expreso.

También se llega a la conclusión de que la educación es un derecho fundamental por la vía del argumento de los derechos constitucionales fundamentales por reconocimiento expreso. En efecto como ya se mencionó, el artículo 44 de la Constitución contiene la educación como uno de los derechos constitucionales de los niños y agrega que "la familia, la sociedad y el estado tienen la obligación de asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos".

De la simple lectura se comprende su sentido según el cual la educación es un derecho fundamental de los niños.

La fundamentalidad del derecho a la educación, sin perjuicio de lo anterior, también puede constatarse en los criterios auxiliares, así:

a- Los tratados internacionales sobre derechos humanos

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice: "(1). Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación". Este Pacto -aprobado por Colombia mediante la ley 74 de 1968- entró en vigencia el 29 de octubre de 1969.

Esta norma tiene como fuente la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 26, que consagra: "(1). Toda persona tiene derecho a la educación"⁵. Allí se establece que la educación -tema que nos ocupa- debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

b- Los derechos de aplicación inmediata

El artículo 85 cobija los artículos 13, 26 y 27 de la Constitución como derechos de aplicación inmediata. Todos ellos están relacionados con la educación.

⁵Los Derechos y Libertades Fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo. Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno, p. 83.

El artículo 13, porque la igualdad de oportunidades se logra mediante la igualdad de posibilidades que ofrece la educación. El artículo 26, porque en la libertad de escoger profesión u oficio está implícito el derecho a la formación. Y en el artículo 27, por cuanto los términos libertad de enseñanza, de aprendizaje, investigación y cátedra son consecuencia del derecho a la educación, la cual los antecede.

c) Derechos que poseen un plus

Los artículos 13, 26 y 27 de la Constitución se encuentran dentro del Capítulo 1, Título II de que trata el artículo 377.

d) por la ubicación y titulación

Los argumentos expuestos en el caso del artículo 377 de la Constitución son también válidos en esta materia.

4. La educación como derecho-deber

El artículo 67 de la Constitución establece en forma expresa que la educación primordialmente es una función social.

Este concepto de función social tiene su origen en los Estudios sobre la Transformación del Estado de León Duguit, que sostenía que: "Todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ése es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos, grandes y pequeños, gobernantes y gobernados... Todo hombre tiene una función social que llenar, y por consecuencia tienen el deber social de desempeñarla; tiene el deber de desenvolver, tan completamente como le sea posible, su individualidad física, intelectual y moral para cumplir esa función de la mejor manera posible y nadie puede entorpecer ese libre desenvolvimiento."⁶

De la tesis de la función social de la educación surge entonces la educación como "derecho-deber", que afecta a todos los que participan en esa órbita cultural.

Respecto de los derechos fundamentales, "ellos -escribe Maciá Manso-, tienen además la particularidad de que no sólo son derecho en relación a otras personas, sino también deberes de la misma persona para consigo misma. Pues la persona no sólo debe respetar el ser personal de otro, sino que también ella debe respetar su propio ser".⁷

Peces-Barba, en su libro Escritos sobre Derechos Fundamentales, considera al respecto lo siguiente: "Este tercer nivel que yo denomino provisionalmente derecho-deber, supone que el mismo titular del derecho tiene al mismo tiempo una obligación respecto a esas conductas protegidas por el derecho fundamental. No se trata que frente al derecho del titular otra persona tenga un deber frente a

⁶DUGUIT, León. Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Ed. Librería Española y extranjera. Madrid 1920, p.36 y 37.

⁷MACIA-MANSO. Citado por HOYOS CASTAÑEDA, Ilva Myriam. El Concepto de Persona y los Derechos Humanos. Editorial Universidad de la Sabana. Facultad de Derecho. Colección Jurídica No. 2. Santa Fé de Bogotá 1991, p. 156.

ese derecho, sino que el mismo titular del derecho soporta la exigencia de un deber. Se trata de derechos valorados de una manera tan importante por la comunidad y por su Ordenamiento jurídico que no se pueden abandonar a la autonomía de la voluntad sino que el Estado establece deberes para todos, al mismo tiempo que les otorga facultades sobre ellos. El caso más claro de esta tercera forma de protección de los derechos económicos, sociales y culturales es el derecho a la educación correlativo de la enseñanza básica obligatoria⁸.

Ahora bien, siendo la educación un derecho constitucional fundamental, el incumplimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho, como sería el no responder el estudiante a sus obligaciones académicas y al comportamiento exigido por los reglamentos, puede dar lugar a la sanción establecida en el ordenamiento jurídico para el caso y por el tiempo razonable que allí se prevea, pero no podría implicar su pérdida total, por ser un derecho inherente a la persona.

Este concepto se deduce claramente del artículo 34 de la Constitución, al prohibir las penas perpetuas. Dicho carácter limitativo de las sanciones se extiende a todo el ordenamiento jurídico en general (excepto la sanción establecida en el artículo 122 de la Carta) y en especial a la esfera educativa.

Es de advertir que contra esta tesis no se podría alegar la autonomía universitaria con el pretexto de desconocer un derecho constitucional fundamental, como lo es la educación.

La organización y funcionamiento del Estado persigue los fines esenciales que traza el artículo 2o., cuando dice: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución".

Por lo tanto el principio de la autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución, debe ser leído en el marco del artículo 2o., por ser la primera una norma orgánica, mientras que este último es un principio material que irradia toda la Constitución.

En otras palabras, la educación puede ser encauzada y reglada autónomamente pero no negada en su núcleo esencial. Siguiendo a Peter Häberle, se denomina "contenido esencial" al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas.^{9,20}

El derecho a la educación ha sido desarrollado no solo en el ámbito Nacional sino que ha tenido quizá un desarrollo mas amplio en el contexto internacional, desarrollo que se tratará de esbozar de manera breve a continuación, retomando doctrina internacional y jurisprudencia.

⁸PECES-BARBA. Gregorio. Escritos sobre Derechos Fundamentales. Eudema Universidad. Madrid. 1988. p. 209.

⁹HäBERLEN, Peter. El Contenido Esencial como Garantía de los Derechos Fundamentales.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1992. Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz.

Frente al tema del derecho a la educación se han construido unos criterios claros que permiten percibir su contenido real, y que son:

Núcleo esencial: parte del derecho que tiende a la satisfacción de las necesidades básicas de su titular. Esta parte otorga diversos derechos subjetivos fundamentales, de aplicación directa e inmediata y protegidos por acción de tutela contra la acción u omisión de autoridades públicas y de particulares. Limita la discrecionalidad de los órganos políticos porque no es negociable en el debate democrático.

Zona complementaria: prestacional, protección constitucional y legal, negociable en el debate democrático, y por tanto, sometida a las mayorías políticas eventuales y a las políticas tributarias y presupuestales.

Zona complementaria extendible: elementos del derecho que por reglamentación constituyen una ampliación del ámbito de protección.

En el caso concreto del derecho a la educación, su núcleo esencial lo constituyen básicamente cuatro derechos: la disponibilidad de la educación, el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación. Adicionalmente, el derecho a la educación está relacionado con derechos de libertad que se desarrollan fundamentalmente en el ámbito educativo.

Se analiza a continuación la protección constitucional del derecho en cuestión, a partir de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, siguiendo el método de análisis de subreglas y líneas jurisprudenciales, decantadas por la doctrina y la jurisprudencia.

Una vez definido el núcleo esencial, es preciso conocer las obligaciones correlativas que impone a la familia, la sociedad, y el Estado, sujetos que según la Constitución, son los responsables de la educación. En este punto, se debe mencionar que las obligaciones a cargo del Estado no relevan la importancia de las obligaciones en cabeza de la familia y la sociedad.

Para delimitar el contenido y alcance normativo del derecho a la educación se han articulado dos herramientas jurídicas. De un lado, la interpretación de las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; del otro, la extracción de las subreglas constitucionales que la Corte Constitucional ha empleado para dar solución a controversias suscitadas en torno al tema educativo, y que se han convertido en precedentes jurisprudenciales aplicables a casos análogos. Es preciso hacer una breve exposición que esclarezca en qué consisten y por qué se acude a ellos para demarcar el núcleo esencial del derecho a la educación.

A partir del análisis jurisprudencial de las sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación y la extracción de la subregla jurisprudencial de cada sentencia, se analizaron todas las sentencias que sobre el tema ha fallado la Corte

Constitucional hasta noviembre de 2002 y en la mayoría de los casos se han escogido para la presentación de las subreglas las sentencias hito.

Para explicar el concepto de subregla es preciso acudir primero a la definición de norma adscripta. Siguiendo a ROBERT ALEXY²¹, son normas de derecho constitucional tanto las dictadas directamente en el texto de la Carta Política como las normas adscriptas, entendidas estas como las normas que son resultado de una ponderación iusfundamentalmente correcta efectuada por el órgano que ejerce el control constitucional. Mediante una norma adscripta el estado de cosas sometido a una decisión puede ser subsumido, al igual que si fuera una norma legislada. Las subreglas jurisprudenciales son normas adscriptas que constituyen el principio explicativo de una sentencia y que, por lo tanto, se pueden aplicar a fallos posteriores con hechos materiales sustancialmente análogos (pues los jueces deben estarse a lo decidido en el precedente previo²²). En consecuencia, las subreglas jurisprudenciales son normas de derecho constitucional que se obtienen a través de la extracción de la justificación jurídica de la decisión²³, y son referentes necesarios para definir el contenido y alcance de un derecho fundamental.

Para la comprensión cabal de una subregla jurisprudencial es necesario conocer: los hechos en que se basó la decisión, la razón de la decisión (que no es otra que el conjunto de conceptos de la parte motiva de las sentencias que guardan relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive), y la decisión misma. Por lo tanto, en este documento la presentación de las subreglas tiene en general tres partes: la primera, una exposición breve de los hechos relevantes del caso; la segunda, la razón de la decisión invocada por la Corte Constitucional para fallar en uno u otro sentido; y la tercera, la orden concreta adoptada por la Corte. Para dilucidar el porqué de esta presentación, es importante citar a la Corte Constitucional:

“sólo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, ésta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; sólo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella”²⁴.

²¹ ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 1 ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.153.

²² Es lo que se conoce en la doctrina constitucional como stare decisis.

²³ Para una ampliación y el estudio de una propuesta metodológica para la extracción de subreglas, se recomienda consultar: LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Bogotá: Legis, 2000.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. Magistrado Ponente, Vladimiro Naranjo Mesa.

Cuando se desea aplicar una subregla de la Corte a un caso posterior concreto es necesario determinar si los hechos materiales son sustancialmente análogos al caso fallado por la Corte. De ahí la importancia de relatar los hechos. Y la exposición de la parte motiva que guarda directa relación con la parte resolutive se debe a que ella, en sí misma es la subregla jurisprudencial. Esta parte de la sentencia que constituye la razón necesaria para decidir el caso es lo que se conoce como *ratio decidendi*, y puede servir como herramienta para la demarcación del contenido de un derecho en razón a su fuerza vinculante y a su valor como precedente, que garantiza el derecho a la igualdad de las personas que se hallen en circunstancias análogas al caso fallado por la Corte.

Frente a la delimitación del contenido de un derecho a partir del bloque de constitucionalidad, resulta necesario en este escrito citar las normas internacionales que hacen parte de tratados ratificados por Colombia que imponen obligaciones al Estado para asegurar o proteger los derechos que hacen parte del núcleo esencial del derecho a la educación, y se expone el alcance de estas normas a través de las interpretaciones que los organismos competentes han realizado sobre ellas. Estas normas sirven como herramienta para la delimitación del contenido de un derecho por ser parte del llamado “Bloque de Constitucionalidad”, definido por la Corte como el conjunto de normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*.

La jerarquía constitucional de un instrumento internacional sólo puede otorgarla la Constitución. Al respecto, la Corte ha sostenido que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior. En materia de derechos humanos, la Carta ordena que sean integrados normativamente a ella los “tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción” (artículo 93 C. P.).

Por virtud del artículo 93 de la Constitución Política, los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos, una vez aprobados por el Congreso y ratificados por el gobierno, tienen plena eficacia en el marco del orden jurídico interno del país y prevalecen en él, constituyendo un instrumento de interpretación de esos mismos derechos consagrados en la Constitución, ya que integran, con el resto de la Carta, un **Bloque de Constitucionalidad**, lo que permite emplearlos como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. De este modo, el bloque del derecho a la educación lo conforman, además de varios artículos de la Constitución, múltiples normas consagradas en estos instrumentos internacionales:

Adicionalmente, se han incluido normas que hacen parte de lo que se conoce como “derecho internacional consuetudinario” o “costumbre internacional”. Aunque no tienen carácter vinculante (carecen de efecto jurídico obligatorio), al obtener un amplio consenso de la comunidad internacional y ser aplicadas sistemáticamente por Sentencia C-578 de 1999.

Los Estados, consolidan una práctica general y sistemática que se deriva en la aceptación de obligaciones jurídicas. Pueden tenerse como costumbre internacional las Declaraciones, resoluciones, observaciones de los órganos creados en virtud de los tratados y los informes de los mecanismos no convencionales.

Por lo anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fueron tenidas en cuenta para la elaboración del contenido normativo del derecho a la educación. Pese a que no son tratados, sus disposiciones tienen el carácter de derecho internacional consuetudinario dado que son aplicadas sistemáticamente por los Estados y establecen principios ampliamente aceptados en la comunidad internacional.

El derecho a la educación de los mayores de edad no es fundamental. Una mujer mayor de edad que estudió hasta quinto de primaria solicitó a una institución educativa el ingreso a sexto grado. Sin embargo, el colegio negó su admisión, entre otras razones, por su edad, por ser madre de familia, y por la inexistencia de cupo en el establecimiento. Según el rector, el proyecto educativo de su institución dispone que los alumnos de sexto grado deben ser menores de quince años. Los que superen esa edad, pero sean menores de dieciocho, deben haber cursado el año anterior quinto de primaria. Ante el rechazo de la institución, la mujer instauró acción de tutela.

La Corte recordó que en jurisprudencia anterior ya había diferenciado tres grupos de beneficiarios en materia de educación:

a. Los menores de dieciocho que aún no han terminado su educación primaria o menores de quince que todavía no han terminado sus primeros nueve años de educación básica. Todos ellos son depositarios de un derecho fundamental de aplicación inmediata que es directamente exigible del Estado.

“El artículo 44 de la Constitución establece como un derecho fundamental de los niños, el derecho a la educación. Con fundamento en esta norma, e interpretando el artículo 67 que hace obligatoria la prestación del servicio público de educación hasta los quince (15) años, la Corte consideró que la educación como derecho fundamental, es de obligatoria prestación hasta los diez y ocho (18) años, edad que legalmente se considera como el tránsito de la niñez a la adultez”²⁵.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-534 de 1997. Magistrado Ponente, Jorge Arango Mejía.

b. Las personas que se encuentran entre los quince y dieciocho años de edad y que demandan acceso para alguno de los nueve años de educación básica. Dado el carácter preferencial de los derechos del menor de edad, su educación básica es fundamental.

c. Los mayores de dieciocho años que demandan educación básica. Ellos gozan de un derecho constitucional de tipo prestacional que pueden demandar del Estado, en circunstancias específicas, y en condiciones de igualdad de acceso y permanencia.

En otras palabras, los derechos de acceso y permanencia en el sistema educativo para adultos no son de aplicación inmediata, porque al alcanzar la mayoría de edad se presume que el Estado ya cumplió con esa persona la obligación de acceso a los beneficios de la educación, por lo que la acción de tutela no es el mecanismo procesal idóneo para la protección de estos derechos, salvo que se demuestre la conexidad con algún derecho fundamental, v. gr. la igualdad en el caso de acceso, o el debido proceso en el caso de la permanencia. (Sentencia T-650 de 1996).

Jurisprudencia opuesta a esta regla En algunos fallos de tutela, la Corte Constitucional ha partido del carácter fundamental del derecho a la educación de los mayores de edad para amparar su derecho de acceso al sistema educativo superior (sin sostener con ello la existencia de una obligación correlativa del Estado de garantizar cupos para todas las personas en la educación superior). En sentencia T-672 de 1998, la Corte tuteló el derecho de acceso a la educación superior de dos mayores de edad que, posterior al acto de matrícula, les fue negada su calidad de estudiantes en una institución universitaria.

La universidad argumentó que en el proceso de ingreso cometió un error al aceptarlos, dado que su solicitud no fue revisada por el Comité de Admisiones, lo que anuló el trámite y por tanto su matrícula.

Según esta sentencia, por ser el derecho a la educación un derecho esencial e inherente a los seres humanos y elemento dignificador de la persona humana, presenta una naturaleza fundamental, a la cual subyace una función social que la coloca dentro de las actividades primordiales del Estado, a través de una prestación prioritaria, en forma permanente y eficiente con un adecuado cubrimiento. Para los adultos, el derecho de acceso a la educación superior no se concreta en la obligación del Estado de garantizar los cupos suficientes, pero sí en que su distribución se efectúe en igualdad de condiciones, con base en criterios académicos, y en que el ingreso se rija por un reglamento previamente definido. Así mismo mediante Sentencia T-524 de 1992, se reconoce el derecho a permanecer en la educación superior una vez producido el ingreso y adquirida la calidad de estudiante.

En el caso bajo estudio, la Corte encontró que someter a los afectados a acudir a los medios judiciales de defensa ordinarios sería vulnerar la efectividad y goce del derecho fundamental a la educación, pues el tiempo que transcurriría para la resolución definitiva del caso por vía administrativa y judicial en la práctica resultaría tardía o irrelevante para el propósito pretendido, es decir, el reconocimiento de su

calidad de estudiantes. Por lo tanto, la tutela era procedente frente a la amenaza del derecho fundamental a la educación de los afectados, desplazando a la respectiva instancia ordinaria para convertirse en la vía principal de trámite del asunto:

La acción de tutela es procedente para decidir el posible desconocimiento del derecho fundamental a la educación y demás que resulten involucrados, con la determinación, de carácter administrativo, de una autoridad universitaria, como es el Comité de Admisiones de la Universidad (...), de anular el trámite de ingreso de los actores a ese centro educativo, pues es claro que la acción de tutela constituye un medio idóneo y más eficaz que el administrativo en este caso, para la protección de los derechos fundamentales (...).

Con orientación semejante, la sentencia T-441 de 1997 sostuvo la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial de defensa idóneo y eficaz para la protección del derecho fundamental de los adultos de acceder a la educación superior:

El bachiller recién egresado se encuentra en el trance de elegir rápidamente entre distintas opciones acerca de cómo moldear su vida futura. Una de ellas es la de intentar ingresar a la universidad. Sin embargo, esta es una opción que está abierta por un lapso muy breve. Las presiones de los allegados, la adquisición de responsabilidades familiares propias, la necesidad de generar ingresos por sí mismos y el alejamiento de las actividades académicas, entre otros factores, hacen que tras un corto tiempo se desvanezca en la práctica, para muchas personas, la posibilidad de ingresar a un centro de estudios superiores. Es decir, el mero transcurso del tiempo facilita el surgimiento de barreras, invencibles para muchas personas, que marchitan la aspiración de realizar estudios superiores.

La situación descrita evidencia la importancia del factor tiempo para la realización del sueño de ingresar a la universidad. Ante este hecho y en vista del trámite prolongado que exigiría el mecanismo judicial ordinario, sólo puede concluirse que éste se demuestra en este caso como ineficaz, por cuanto la duración del proceso que inicia compromete seriamente las aspiraciones del demandante de absolver los estudios universitarios. Por lo tanto, y con miras a impedir un perjuicio irremediable para el actor, debe declararse que la demanda de tutela sí es procedente en este caso.

En conclusión, la Corte ha estimado en algunos fallos que el derecho de los adultos de acceder a la educación es fundamental y puede ser protegido mediante acción de tutela; básicamente, cuando a pesar de la existencia de otros medios judiciales de defensa ordinarios consagrados en el ordenamiento jurídico vigente, éstos no tienen la eficacia e idoneidad requerida frente a una amenaza o vulneración ocasionada por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Empero, en la línea jurisprudencial no es predominante esta postura.

Como se mencionó al inicio de éste acápite y con base en los argumentos hasta aquí expuestos se observa claramente que el marco jurídico de la educación como

derecho fundamental no solo encuentra soporte en el texto Constitucional y sobre la Jurisprudencia de la Corte Constitucional como criterios principales sino que también ha sido decantado y consagrado en los tratados Internacionales tal y como la misma Corte Constitucional lo menciona.

6. IMPLEMENTACIÓN DE LA REORGANIZACIÓN EDUCATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

6.1 ADOPCIÓN DE LA PLANTA GLOBAL Y RELACIÓN TÉCNICA ALUMNO DOCENTE SEGÚN EL DECRETO 3020 DE 2002, EN SECTOR EDUCATIVO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

En desarrollo del plan decenal de Educación adoptado por el Ministerio de Educación Nacional - dentro del cual se contemplaban como finalidades la continuidad al proceso de reforma educativa iniciada con la expedición de la Constitución de 1991 y con el cual se busca hacer pertinentes los planes, programas y proyectos educativos, todo en aras de incorporar al proceso educativo las nuevas funciones establecidas para la educación, derivadas de la globalización de la economía, del avance tecnológico y del desarrollo cultural – se expediría el decreto 3222 de 2003, por medio del cual se reglamenta el artículo 22 de la ley 715 de 2001, relacionado con los traslados de los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos.

El Departamento de Nariño adoptó la planta de personal aprobada previamente por el Ministerio de Educación mediante Decreto 1383 de 23 de diciembre de 2003.

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NUMERO DE CARGOS
DOCENTES	9.849
DIRECTIVOS DOCENTES	548
RECTORES	221
DIRECTORES RURALES	66
COORDINADORES	196
SUPERVISORES	23
DIRECTORES DE NÚCLEO	42
ORIENTADORES ESCOLARES	100
ADMINISTRATIVOS	1652
TOTAL	12.049

Posteriormente, el Ministerio de Educación, remitió a esta entidad nuevo concepto técnico de viabilización sobre planta de cargos docentes, directivos docentes y administrativos financiados por el Sistema General de Participaciones.

Bajo este presupuesto el Departamento debe proceder al ajuste de la planta de cargos adoptada en el año 2003, de acuerdo al número de cargos que van a ser financiados así:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NUMERO DE CARGOS
DIRECTIVOS DOCENTES	527
RECTORES	221

DIRECTORES RURALES	66
COORDINADORES	175
SUPERVISORES	23
DIRECTORES DE NÚCLEO	42
ADMINISTRATIVOS	1652
TOTAL	11344

La Secretaría de Educación Departamental solicitó al Ministerio de Educación la revisión del concepto técnico No. EE31006 del 7 de septiembre de 2004, en lo correspondiente a la relación técnica alumno – docente para la zona rural y urbana; petición que fue aceptada mediante **concepto técnico No. 20005 EE 41483 de fecha 6 de octubre de dos mil cinco**, quedando de la siguiente manera:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NUMERO DE CARGOS
DOCENTES	9.015
DIRECTIVOS DOCENTES	527
RECTORES	221
DIRECTORES RURALES	66
COORDINADORES	175
SUPERVISORES	23
DIRECTORES DE NÚCLEO	42
ADMINISTRATIVOS	1652
TOTAL	11149

Con el actual y vigente concepto técnico, se puede establecer claramente que hay la obligación de suprimir 150 cargos más, a parte de los anteriormente referenciados, por disminución de la matrícula escolar.

Ahora bien, mediante Decreto No. 1502 del 6 de octubre de 2005 procedió a realizar el ajuste de la planta departamental, de conformidad con los lineamientos técnicos antes referenciados.

De conformidad con el artículo 17 del decreto 3020 de 2002, es responsabilidad de la Secretaría de Educación la organización de la planta de personal docente, directivo y administrativo de los establecimientos educativos estatales, en virtud a ello, se programaron reuniones con la asociación de rectores a fin de establecer los parámetros sociales y legales para proceder a dar cumplimiento con la norma.

Como complemento de lo anterior se expide por parte de la Gobernación del Departamento de Nariño el decreto No.490 del 23 de mayo de 2005, acto administrativo este que se motivó acorde con lo establecido en la ley 715 de 2001 y las directivas Ministeriales No.015 de 2002 y 020 de 2003, en el cual se menciona que:

“...los departamentos y municipios certificados liderarán los compromisos acordados con la Nación en desarrollo de los planes de reorganización del sector educativo, estableciendo para tal fin los correspondientes, decretos reglamentarios etc, que sean necesario expedir para la regulación del proceso, en estricto acatamiento de las instrucciones, orientaciones, y directrices que para el efecto señale el Gobierno Nacional”.

A través de este decreto se establecen los criterios y procedimientos para la reorganización educativa.

El 10 de diciembre de 2002, se expide el decreto No.3020, por medio del cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales.

Para el desarrollo del tema objeto de estudio se retoman algunos artículos que resultan determinantes, no solo por su importancia sino por las consecuencias que han generado en la educación como derecho fundamental; el artículo 2º del decreto 3020 de 2002 referido a la planta de personal consagra:

“Mediante acto administrativo la entidad territorial adoptará la planta de personal, previo estudio técnico, en el que determinen los cargos de directivos docentes, docentes por niveles o ciclos, y administrativos, de acuerdo con los criterios establecidos en la ley 715 de 2001 y este decreto.

La planta de personal será fijada en forma global y debe contener el número de docentes, directivos docentes y administrativos de cada departamento, distrito o municipio certificado, necesarios para la prestación del servicio educativo”.

Así mismo la ley 115 de 1994 (artículos 147 y 151), faculta plenamente a las entidades territoriales para ejercer la dirección y administración de los servicios educativos estatales; es así como la ley 715 de 2001 señala que los departamentos son competentes para administrar, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la ley, con criterios de racionalidad y eficiencia con miras a una adecuada prestación del servicio educativo. Como complemento a lo anterior la Corte Constitucional mediante sentencia T-715/96 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó:

“Cuando la planta de personal es global y flexible ello implica que este tipo de reubicaciones constituye una contingencia propia del ejercicio de la autonomía de la entidad. (...)

La planta de personal global y flexible tiene por fin garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden”²⁶.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-715 de 1996. Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muños.

Con base en estos argumentos se adoptó la planta de personal como entidad certificada en el año 2003, tomando a los docentes como un número global desligado de un establecimiento específico.

En el artículo 3º del decreto 3020 de 2002, se consagró: *“La organización de la planta de personal se hará con el fin de lograr la ampliación de la cobertura con criterio de equidad, el mejoramiento de la calidad y el incremento de la eficiencia”*.

El artículo 11 del decreto que se viene citando, hace alusión a los alumnos por docente y expresa: *“Para la ubicación del personal docente se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana urbana y 22 en la zona rural”*.

Como complemento de lo anterior se expide por parte de la Gobernación del Departamento de Nariño el decreto No.490 del 23 de mayo de 2005, acto administrativo este que se motivó acorde con lo establecido en la ley 715 de 2001 y las directivas Ministeriales No.015 de 2002 y 020 de 2003, en el cual se menciona que:

“...los departamentos y municipios certificados liderarán los compromisos acordados con la Nación en desarrollo de los planes de reorganización del sector educativo, estableciendo para tal fin los correspondientes, decretos reglamentarios etc, que sean necesario expedir para la regulación del proceso, en estricto acatamiento de las instrucciones, orientaciones, y directrices que para el efecto señale el Gobierno Nacional”.

La promulgada calidad educativa que se buscaba con el proceso reformista se ha visto truncada por varios aspectos, todos ellos derivados del proceso de reorganización fruto de la descentralización. Lo anterior tendrá un desarrollo amplio y detallado en las líneas siguientes.

7. DIAGNÓSTICO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DESPUÉS DE LA EXPEDICIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

Todo el proceso referido anteriormente, producto de la descentralización como primer aspecto y complementado por las reformas introducidas por el acto legislativo 01 de 2001, tenía como finalidad primordial mejorar la eficiencia en la prestación del servicio educativo; además se buscaba el reconocimiento de la educación como elemento fundamental para abordar el siglo XXI, caracterizado por las sociedades del conocimiento, de la información, y el nuevo contexto de la "aldea global". Esto significa que el elemento esencial de transformación o de construcción de sociedad debe estar centrado en el conocimiento, y por ende en la educación.

En segundo lugar, se buscaba el reconocimiento de la educación como factor de convivencia, paz, tolerancia y participación ciudadana. En tercer lugar, la educación como elemento para enfrentar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, lo que implica que el sistema educativo debe responder a una doble exigencia: por una parte, lograr que la escuela sea efectivamente universal y educadora, y por la otra, prepararse para la inserción en la "aldea global", sobre la base de insumos como la información y el desarrollo del talento creador.

Para determinar una aproximación al verdadero impacto de la descentralización educativa sobre la educación como derecho fundamental en el departamento de Nariño, necesariamente se debe comenzar por un análisis sistemático entre lo expuesto con anterioridad en el presente trabajo y el impacto real que ha sufrido el derecho a la educación como derecho fundamental, precisando que uno de los sectores más afectados ha sido la comunidad educativa de los sectores rurales, especialmente aquellos que se encuentran en las regiones más apartadas de los cascos urbanos de nuestro Departamento.

7.1 EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN:

El proyecto de Educación Rural implementado en el marco de la descentralización educativa en el Departamento de Nariño buscaba fortalecer la educación básica, sistematizar y promover experiencias de educación media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos en estas zonas. Con el propósito de que la educación rural contribuyera al desarrollo económico y social no solo de la región Nariñense sino del país, buscando además adaptar sus contenidos y organización a las condiciones de producción rural y desarrollar programas que generaran aprendizajes tanto de la educación básica como de la educación técnica, a partir de la construcción y experimentación de proyectos educativos institucionales innovadores en diversas regiones del país.

Los anteriores objetivos se han visto truncados por tres aspectos fundamentales derivados de la implementación del proceso de reorganización educativa llevada a cabo en la planta global del personal de docentes por parte la Secretaría de Educación Departamental de Nariño a saber: primero, El ajuste de planta de docentes adoptada mediante el decreto No.1383 de 2003, (9.849 docentes) ordenado por el Ministerio de Educación Nacional, ajuste que se llevó a cabo mediante decreto No.1502 de 2005, quedando en 9.015 docentes, lo cual significó una reducción de 834 docentes, lo que en principio denota un gran impacto en la cobertura misma del servicio educativo, este ajuste de planta necesariamente conllevó a la desvinculación de los docentes que resultaban en exceso proceso que se detalla a continuación:

La Secretaria de Educación de Nariño (SED), desarrolló dicha desvinculación de docentes de la siguiente manera:

1. Teniendo como soporte la planta aprobada, se determino el número de docentes que se encontraban en provisionalidad y los que se encontraban nombrados en propiedad en cada uno de los 62 municipios no certificados del Departamento, jurisdicción de este ente territorial.
2. Después de precisar la información anterior, se determino en cada una de las 221 instituciones educativas y 1867 centros educativos el número de docentes que debe obedecer a la relación técnica alumno docente, de conformidad con el Decreto 3020 de 2002 y demás parámetros señalados, por el Ministerio de Educación Nacional.
3. Con fundamento en esto, la SED determinó al inicio del proceso de reorganización el número exacto de Docentes en el Departamento de Nariño, así:

Docentes en Propiedad	7.769
Directivos Docentes	527
Docentes Provisionales	1.845
	7.769+1.845
Total Planta docentes	9.614

Diferencia con la planta aprobada por el Ministerio de Educación Nacional, según concepto técnico de viabilidad de planta No. 20005 EE 41483 de fecha 6 de octubre de dos mil cinco:

$9.015 - 9.614 = 599$ Cifra que corresponde al número de docentes para desvincular por ajuste de planta sin ninguna posibilidad de nombrar reemplazo (supresión de cargo).

A continuación analizaremos las cifras de los Docentes provisionales que no se desvinculan, por situaciones especiales amparadas transitoriamente por la Ley:

Total docentes Provisionales (referencia inicial)	1.845
Indígenas	493

Afrocolombianos (Costa)	15	45 Embarazadas
Docentes Áreas técnicas, Instituciones Agropecuarias, técnicas y Comerciales.		43
Total Docentes provisionales que no se desvinculan.		1.005

Diferencia 1845 – 1005 = **840** Cifra correspondiente a docentes en exceso.

De los Docentes en exceso se empezó desvincular a mediados del mes de octubre y con ocasión del concurso de méritos a **320** docentes provisionales. Posteriormente por ajuste de planta, se terminaron las provisionalidades de **464** docentes más, los cuales ocupaban cargos en exceso de la planta de personal, los mismos que son ajenos a situaciones de protección especial y/o transitoria; son docentes provisionales que se desvincularon de sus cargos por supresión del mismo, sin que vayan a ser tenidos en cuenta para un posterior reemplazo.

En consecuencia la cifra subtotal de docentes que hasta la fecha no se han desvinculado por situaciones especiales corresponde a:

$$840 - 320 - 464 = \mathbf{56}$$

De estos 56 docentes 34 se presentaron al concurso de méritos a pesar de encontrarse trabajando en zonas indígenas y aprobaron, por lo que nos vimos en la obligación de terminar los nombramientos en provisionalidad y proceder a vincularlos en periodo de prueba.

Los demás docentes se encuentran pendientes de desvinculación por cuanto se está estudiando sus situaciones particulares mediante un detallado análisis de sus hojas de vida y los correspondientes actos administrativos soportes de su vinculación y permanencia, procesos en los cuales inclusive se está agotando la vía gubernativa (algunos demostraron al allegar los correspondientes actos administrativos de nombramiento en propiedad que su vinculación no era en provisionalidad).

Sin embargo debe tenerse en cuenta que el Ministerio, como antes se esbozó, en su último concepto aprobó una planta de personal docente de apenas 9015, a lo cuál conviene realizar las siguientes deducciones para determinar el personal en exceso:

Planta aprobada por el MEN	9015
Docentes en propiedad	7769
Docentes en provisionalidad con protección especial	1005
Plazas provistas mediante concurso	320
Docentes que aprobaron el concurso hallándose en zonas indígenas.	34

Conforme al anterior análisis, se extrae que la Educación Departamental afronta un exceso de 113 docentes, los cuales siendo provisionales, están aún en proceso de desvinculación, bien sea porque se está agotando vía gubernativa o porque transitoriamente cuentan con protección especial.

Ahora bien, respecto a lo brevemente esbozado, es menester dilucidar la razón de estabilidad aparente de cada uno de los grupos que hasta el momento se encuentran con algún tipo de protección legal transitoria:

- ◆ En primer lugar, con relación a los docentes destinados específicamente para atender población mayoritariamente Indígena y Afrocolombiana, gracias a las particularidades del tipo de enseñanza aplicable se hace necesario un concurso acorde al perfil específico exigido para este tipo de Educación. Con base en lo anterior el Ministerio de Educación Nacional, en cabeza de la Doctora CECILIA MARIA VELEZ WHITE, expidió el decreto No. 3323 del 21 de septiembre de 2005, por el cuál se reglamenta el proceso de selección mediante concurso para el ingreso a la carrera docente de Etnoeducadores Afrocolombianos y Raizales, determinando los criterios de aplicación, grupos especiales que también serán objeto de ajuste de planta, para lo cuál el Gobernador del Departamento y la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, expidieron el Decreto 1820 del 31 de octubre de 2005, mediante el cual se convoca a concurso de méritos para atender a la población afrocolombiana y raizal.
- ◆ Las docentes provisionales que acreditaron su condición de mujer embarazada, obviamente, mientras se mantengan las condiciones propias del fuero de maternidad, no pueden ser desvinculadas.
- ◆ Por último, los profesionales en áreas técnicas, Instituciones Agropecuarias, Técnicas y Comerciales, por los específicos parámetros determinados para los docentes que deseen aspirar a un cargo en estas condiciones, no fueron tenidas en cuenta estas plazas para el concurso previamente realizado, ya que para la asignación de las mismas se requiere un proceso de selección especial, dados los parámetros especiales exigidos para la operancia de un docente en dichos campos, tal como lo dispone el Decreto del orden nacional No. 3238 del 6 de octubre de 2004, artículo 4, parágrafo 3ro.

Como se observa, el proceso de desmonte de las vinculaciones bajo la modalidad de provisionalidad y el ajuste de planta, se realizó de manera gradual, obedeciendo a los múltiples factores que han determinado que necesariamente este proceso deba realizarse de tal manera, entre los cuales podemos mencionar que dentro del proceso de reorganización tuvo necesariamente que realizarse traslados y reubicaciones con el personal de nombramiento provisional que ostentaba su status de servidor de carrera administrativa, quienes en su mayoría manifestaron su inconformidad con dicha medida, haciendo uso de todos los medios y recursos legales para obtener la no aplicación de tal medida (vía gubernativa y revocatoria directa); agotando al máximo los términos legales.

Esta última situación nos conduce al segundo aspecto, esto es, que al iniciar el proceso de reorganización surgieron dos tipos de decisiones administrativas, la primera, la desvinculación del personal de docentes en exceso los cuales ostentaban

la condición de provisionales y la segunda, la reubicación de los docentes teniendo en cuenta la relación técnica alumno docente consagrada en el artículo 11 del decreto 3020 de 2002, estas dos situaciones conllevaron a una avalancha de recursos en la vía gubernativa, tendientes bien al reintegro de los docentes desvinculados o a la revocatoria del decreto de reubicación, y es aquí donde el la educación como derecho fundamental empieza a ser fuertemente vulnerado, como consecuencia del proceso de reorganización educativa resultante del proceso de descentralización educativa y de las modificaciones traídas por el acto legislativo 01 de 2001.

Lo anterior se afirma, por cuanto muchos docentes fueron reubicados atendiendo a los criterios del decreto 0490 de 2005, en aquellos establecimientos educativos donde existía necesidad del servicio, bien por que de allí se había desvinculado un docente provisional en virtud del ajuste de planta o por que la necesidad se había dado con anterioridad por otras circunstancias (pensión del docente, muerte del docente, renuncia, etc.).

Antes de continuar con el tema que se viene desarrollando se debe precisar que antes de iniciarse el proceso de reorganización, existía una gran concentración y por ende exceso de docentes en los establecimientos educativos de los cascos urbanos de los diferentes municipios de nuestro departamento, concentración que se debía al tráfico de influencias, a los traslados irregulares sin criterios objetivos claros etc. Así las cosas, los docentes reubicados comienzan por argumentar situaciones familiares, condición de madre o padre cabeza de familia, situación de amenaza, enfermedad, falta de aplicación de los criterios del decreto 490 de 2005, situaciones que en la mayoría de los casos carecían de fundamentos fácticos o jurídicos, pero que de manera directa afectaban la prestación efectiva del servicio educativo y por obvias razones el derecho fundamental a la educación, pues mientras se les resolvía el recurso por parte de la administración con el agravante de que la cantidad de ellos era insostenible, los estudiantes se veían privados de la presencia del docente asignado para su establecimiento educativo; no conformes con la decisión adoptada por la administración, los mismos acudían a la acción de tutela para la prosperidad de sus pretensiones cual era, el permanecer en el establecimiento educativo en donde venían desempeñando sus funciones a la reubicación a otro establecimiento educativo ubicado en un casco urbano, los argumentos eran prácticamente los mismos esbozados en los recursos impetrados en vía gubernativa.

Cuando los despachos judiciales empiezan a recibir dichas acciones de tutela y ante el marcado desconocimiento de la normatividad aplicable en materia de educación los jueces comienzan a acceder a las pretensiones de los allí accionantes, ahondando aún más el caos ya existente, pues la administración aparte de atender los continuos reclamos por vía gubernativa, se ve avocada dar contestación a las acciones de tutela, a efectuar impugnaciones, a cumplir fallos judiciales que por lo general implicaba reubicar al docente ya trasladado al establecimiento por él solicitado, situación que implicaba un nuevo estudio de las hojas de vida de los docentes y la aplicación de los criterios del decreto 0490 de 2005, pues el exceso continuaba en unos establecimientos educativos y las necesidades de docentes imperaban en otros

especialmente en aquellos ubicados en regiones rurales apartadas, todo ello conllevó prácticamente a un círculo vicioso, un ir y venir de docentes de un establecimiento a otro.

Para corroborar lo hasta aquí mencionado, se retoma parte de los argumentos expuestos en el informe de gestión 2005 presentado por el Gobernador del Departamento de Nariño, en el cual se manifestó:

“Como lo señalamos al comienzo de este capítulo, el otro gran problema derivado de la forma de manejar la educación en Nariño era el de la concentración de docentes en las cabeceras municipales y, principalmente, en municipios cercanos a Pasto. Para combatir esta injusticia social tuvimos que proceder a reubicar docentes para dar racionalidad a la planta y prestar de manera eficiente el servicio. Esta tarea, que se encuentra bastante avanzada, se está cumpliendo en medio de múltiples dificultades.

Los profesores, por diversas razones, siempre procuraron ubicarse donde pudieran tener mejores comodidades para desarrollar su vida personal y familiar. Esto es apenas entendible desde el punto de vista humano; sin embargo, desde el punto de vista de la responsabilidad social que tienen los educadores el resultado es, por decir lo menos, reprochable, pues se está condenado a niños y niñas, a jovencitas y jovencitos del campo, es decir, a los marginados de siempre, al analfabetismo o a una educación mediocre. Hubo centros educativos alejados de la capital y los centros urbanos que permanecieron cerrados por larguísimo tiempo sin que rectores, directores de núcleo o supervisores dieran cuenta de ello.

Casos como el de Sandoná, donde sobaban 64 docentes o Yacuanquer que excedía en 45 o Tangua en más de 35, resultaban aberrantes. Todo esto se hacía bajo el amparo de estadísticas no confiables, pues jamás se tuvo la certeza del número de profesores, directivos docentes y administrativos que hacían parte de la planta de la Secretaría de Educación. Lo que sucedía en los municipios antes citados, ocurría en otros entes locales que tenían ventajas comparativas para los profesores. En la ex provincia de Obando y el municipio de Túquerres, por ejemplo, se presentaba un exceso de 30 educadores.

La Ley 715 de 2001, en su Artículo 37, ordenó la organización mancomunada entre nación, departamentos, municipios y distritos, de las plantas de personal al servicio de la educación. Para ello otorgó un plazo máximo de dos años contados a partir de la promulgación de la Ley.

El gobernador anterior, a quien la sociedad de Nariño agradece los inmensos esfuerzos hechos para recuperar económica, ética y moralmente al Departamento, tuvo como una de sus preocupaciones esenciales el mejoramiento de la educación. Por ello, para nombrar el Secretario respectivo, hizo una convocatoria pública en la que participaron profesores y administrativos que, por sus méritos, creían tener derecho a ocupar el cargo. Después de superar el proceso de selección nombró como Secretario de Educación a un docente el cual, por renuncia voluntaria, fue sucedido por otro de la misma calidad. Preocupado por erradicar el analfabetismo en Nariño y mejorar la calidad de la educación, emprendió una de las más singulares campañas para sacar al

Departamento de tan lamentable flagelo. Sin embargo, los funcionarios de la "Secretaría de Educación omitieron el cumplimiento de la reorganización, de acuerdo al plazo determinado por la Ley.

Para dar rumbo cierto a la educación en Nariño, empezamos por construir un sistema de información que permitiera tomar decisiones sobre planta de personal ajustada a la realidad. Para que los traslados que debíamos hacer fueran menos traumáticos, procuramos un proceso de concertación con Simana y directivos docentes. Por ello, el 2 de mayo de 2005, los convocamos a una reunión para debatir el problema y buscar una salida concertada. Nuestro interés no era, por supuesto, perjudicar a los profesores sino cumplir con la obligación legal y moral de hacer una distribución racional de la planta de docentes. Allí pusimos a su consideración los siguientes criterios de permanencia:

Respetar los docentes que llegaron por orden Judicial (fallos de tutela, sentencias).

Respetar los traslados aprobados en Comité de Amenazados.

Especialidad.

El tiempo de permanencia en el lugar de trabajo.

Unidad familiar, que responde a la pregunta: ¿el docente y su familia están radicados en el lugar de trabajo?

Perfil profesional, que hace referencia a los títulos de formación (pregrado, postgrado, maestría, con excepción de diplomados, cursos, seminarios, talleres, capacitaciones)

Escalafón.

Antigüedad general.

Antecedentes disciplinarios.

Si bien estos planteamientos fueron tácitamente aceptados cuando los oficializamos mediante Decreto, presionados, seguramente, por los docentes que se negaban a ser trasladados se fueron, otra vez, en contra del proceso de reorganización. La Gobernación fue atacada con papas explosivas y con marchas en las cuales gritaban consignas como: "por la defensa de la educación pública". Frente a esta divisa, de tanto compromiso, cabe una pregunta: ¿Mantener aglomerados los maestros en sitios donde no se los necesita y dejar desamparados los campos donde viven personas humildes, niños y niñas sin esperanza, sin recursos, será defender la educación pública? La respuesta es libre.

Atendiendo a los principios de transparencia y equidad, el 23 de mayo 2005, mediante Decreto 490, aprobamos los criterios tanto para permanecer en la institución (que son los ya citados) como para ser reubicados. Estos últimos fueron los que a continuación se mencionan:

Especialidad.

Territorialidad. Hace referencia al traslado del docente, como primera opción en el mismo municipio, si las circunstancias lo permiten; la segunda, en los municipios vecinos y, la tercera, donde prime la necesidad del servicio.

Ruralidad. Quien ingrese al servicio, debe empezar en sector rural.

Perfil profesional. Hace referencia a los títulos de formación (pregrado, postgrado, maestría, con excepción de diplomados, cursos, seminarios, talleres, capacitaciones)

Escalafón

Antigüedad general

Antecedentes disciplinarios

Como puede apreciarse, los criterios de reubicación y ubicación se establecieron con equidad pero con un objetivo irreversible: optimizar la planta de personal docente en el Departamento. En los municipios de mayor complejidad los problemas están prácticamente resueltos. Hemos avanzado en un 70%. El equipo de reorganización educativa continúa realizando el estudio técnico de los establecimientos educativos a fin de terminar, lo antes posible, el proceso. El trabajo se adelanta, por supuesto, según las directrices establecidas por el Ministerio de Educación Nacional y la normatividad vigente²⁷

Todo anterior, produjo como consecuencia inevitable la afectación del servicio educativo en los establecimientos educativos especialmente del sector rural, de nuestro departamento, donde confluye una comunidad estudiantil desprotegida, de escasos recursos económicos, quienes a la postre han sido objeto de abandono y desprotección del Estado Colombiano, afectando se reitera, a un gran número de estudiantes durante el segundo periodo del año escolar del dos mil cinco y el año escolar comprendido entre 2006 y 2007, y que obedeció concretamente a la falta de docentes y a la renuencia de ellos a trasladarse a sus lugares asignados. Cabe mencionar que la relación alumno docente continuó disminuyendo tanto en la educación primaria como secundaria, pues la falta de docentes trajo aparejada la deserción de un gran número de estudiantes.

7.2 EL ACCESO A LA EDUCACIÓN.

El tema anteriormente tratado, nos conlleva necesariamente a efectuar un análisis acerca de las políticas de cobertura implementadas por la Secretaría de Educación Departamental, para ello se debe necesariamente recurrir a las estadísticas presentadas por el Gobernador del Departamento de Nariño en su informe de Gestión del año 2005, esto es:

“AUMENTO DE COBERTURA

Uno de los objetivos de la Secretaría en el año 2005 fue el de consolidar el Sistema de Información Estadística. Estamos recuperando el nivel de eficiencia en la depuración y certificación de datos que, como se sabe, son el punto de partida para saber con certeza cuál es la dinámica de la cobertura.

²⁷ GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Informe de Gestión 2005, presentado por el Gobernador del departamento de Nariño. Empresa Editora de Nariño. Abril de 2006.

Para cumplir el objetivo de ampliar la cobertura educativa partimos de los datos de la matrícula validada por el MEN para el período lectivo 2004—2005.

DEPARTAMENTO DE NARIÑO - MATRICULA 2004-2005

CONCEPTO	NUMERO
Población en edad escolar Dañe (5 a 17 años)	326.408
Población matriculada en el sistema oficial	222.308
Población por atender	104.100
Población matriculada en el sector privado	3.445
Población matriculada oficial y privado	225.753
Población matriculada en preescolar oficial	18.354
Población matriculada en preescolar privado	923
Población matriculada en preescolar oficial y privado	19.277
Población matriculada en primaria oficial	119.869
Población matriculada en primaria privada	1.349
Población matriculada en primaria oficial y privada	121.218
Población matriculada en secundaria oficial	44.878
Población matriculada en secundaria privada	603
Población matriculada en secundaria oficial y privada	45.481
Población matriculada en media oficial	13.890
Población matriculada en media privada	313
Población matriculada en media oficial y privada	14.203
Población matriculada adultos oficial	24.626
Población matriculada adultos privado	257
Población matriculada adultos oficial y privado	24.883
Población matriculada en Normal Superior	691
Población en extraedad, mayores de 17 años oficial	28.314
Población en extraedad, mayores de 17 años privado	114
Población en extraedad, mayores de 17 años oficial y privado	28.428
Población matriculada de 3 y 4 años oficial	7.126
Población matriculada de 3 y 4 años privada	521
Población matriculada de 3 y 4 años oficial y privada	7.647
Instituciones educativas oficiales	221
Centros educativos oficiales .	1845
Total establecimientos educativos	2.066

<i>Población analfabeta</i>	141.878
<i>Población atendida programa alfabetización</i>	24.626
<i>Población analfabeta por atender</i>	117.252
<i>Promedio de ruralidad Departamento de Nariño según MEN</i>	73.5%
<i>Matricula 2003 - 2004 - sector oficial</i>	223.169
<i>Matricula 2004 - 2005 - sector oficial</i>	. 222.308

Fuente: Secretaría de Educación

Si se compara la matrícula del sector oficial reportada y registrada en la Secretaría de Educación, correspondiente a los años lectivos 2003-2004 y 2004-2005, encontramos que se registra una disminución equivalente a 861 alumnos, ya que el número de estudiantes matriculados descendió de 223.169 estudiantes a 222.308 en el último año lectivo.

La reducción corresponde al 0,38% de la matrícula, porcentaje relativamente bajo por cuanto la reducción a nivel nacional, tuvo índices más altos.

Para el año lectivo 2005-2006, los reportes de matrícula oficial, ya procesados y depurados por el grupo de estadística de la Subsecretaría de Planeación, muestran un aumento de 4.027 estudiantes, lo que representa un incremento del 1.81%. El reporte de matrícula está pendiente de validación por parte del Ministerio.

Con el propósito de incrementar la cobertura en estos niveles se adelantaron las siguientes acciones:

SUBSIDIO AL COSTO DE LA MATRÍCULA

Se subsidió el costo de la matrícula a 139.000 niños y niñas de los niveles de preescolar y básica primaria. Con esta iniciativa se beneficiaron estudiantes de 2.066 establecimientos educativos. Inversión: \$754 millones²⁸

El anterior informe estadísticamente puede resultar acertado, pero en la realidad, resulta incierto, pues precisamente en el año lectivo 2005-2006 se llevó a cabo casi en su totalidad el proceso de reorganización, el cual produjo sus mayores consecuencias en el desarrollo de la prestación del servicio educativo, el hecho de que se diga que la matrícula 2005-2006 se aumento, puede resultar cierto, pero que relevancia tiene este aumento de la cobertura si existen otros factores tales como la población por atender, la población analfabeta y la tasa de deserción?. Aquí resulta procedente mencionar en aras a demostrar lo anterior, que los nuevos cupos escolares se incrementaron en un número de 4.079, incremento que resulta insuficiente si se tiene en cuenta que el número de población entre los 5 y los 17 años, por atender, equivale a un número de 173.624, según lo anterior y de mantenerse estas cifras constantes, se diría entonces que si el aumento es de 4.079

²⁸ Ibid., p. 97 y ss.

y la población por atender es de 173.624, se requeriría de un tiempo de 42.5 años para logra la cobertura total de esa población sin atender. De igual manera efectuando el mismo análisis con la población de adultos analfabetas se tendría lo siguiente: El numero de población analfabeta es de 113.735 y si la matricula anual es de 17.719, se requeriría un tiempo de 6.4 años para lograr la cobertura total de esta población analfabeta. (Todo lo anterior bajo los supuestos de que se mantengan constantes las cifras y sin tener en cuenta las tasas de deserción). El análisis anterior encuentra su fundamento en las estadísticas reportadas por la oficina de Planeación dela Secretaría de Educación Departamental y cuyo resumen general se ilustra en la siguiente tabla:

SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA								
SUBSECRETARIA DE PLANEACION - REGISTRO Y ESTADISTICA								
REGISTRO DE MATRICULA 2005-2006 - RESUMEN GENERAL								
TABLA DE INDICADORES I		Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Cafam	3011
1	POBLACION EN EDAD ESCOLAR (5-17 años)	329.841	26.652	160.321	99.563	43.305		
2	MATRICULA OFICIAL 2005-2006	226.387	19.601	120.452	46.151	16.178	17.706	6.299
3	MATRICULA OFICIAL 2005-2006 EN EDAD ESCOLAR	153.727	12.441	101.025	32.374	7.887		
4	MATRICULA NO OFICIAL 2005-2006	3.138	791	1.361	511	241	13	221
5	MATRICULA NO OFICIAL 2005-2006 EN EDAD ESCOLAR	2.490	429	1.259	304	127		
6	TOTAL MATRICULA OFICIAL Y NO OFICIAL 2005-2006	229.525	20.392	121.813	46.662	16.419	17.719	6.520
7	TOTAL MATRICULA OFICIAL Y NO OFICIAL 2005-2006 EN EDAD ESCOLAR	156.217	12.870	102.284	32.678	8.014		
8	POBLACION EN EDAD ESCOLAR (5-17 años) POR ATENDER	173.624	13.782	58.037	66.885	35.291		
9	TASA DE ESCOLARIDAD BRUTA - TEB	69,59	76,51	75,98	46,87	37,91		
10	TASA DE ESCOLARIDAD NETA - TEN	47,36	48,29	63,80	32,82	18,51		
11	MATRICULA 2004-2005	222.308						

12	INCREMENTO DE MATRICULA OFICIAL (Nuevos cupos)	4.079											
13	INCREMENTO DE COBERTURA OFICIAL (%)	1,83											
14													
15	POBLACION ANALFABETA 2005	113.735											
16	MATRICULA ADULTOS ALFABETIZACION	17.719											
17	POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS	1.188.861											
18	TASA DE ANALFABETISMO	9,57											
19	ALUMNOS DESERTORES	9.830											
20	TASA DE DESERCIÓN	4,86											

7.3 LA PERMANENCIA.

Básicamente lo que se pretende con este factor es medir la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla de un grado al siguiente hasta culminar el respectivo nivel, de igual manera este factor alerta sobre el desperdicio de recursos atribuibles a la repitencia y la deserción, para el caso del Departamento de Nariño se registra una tasa de deserción de 4.86% correspondiente a la matrícula del año escolar 2005-2006, acorde con la información suministrada por la Oficina de Planeación de la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, la cual se registra en la siguiente tabla:

SECRETARIA DE EDUCACION - OFICINA DE REGISTRO Y ESTADISTICA														
DESERCIÓN POR NIVELES														
MATRICULA 2,005-2,006														
No.	COD_MUN	MUNICIPIO	MAT_PRES	DES_PRES	%	MAT_BAS	DES_BAS	%	MAT_MED	DES_MED	%	MATRICULA SIN ADULTOS	DESERCIÓN	%
1	019	ALBAN	261	34	13,03	1694	85	5,02	215	3	1,40	2.170	122	5,62
2	022	ALDANA	118	2	1,69	1333	55	4,13	162	7	4,32	1.613	64	3,97
3	036	ANCUYA	123	11	8,94	1329	64	4,82	175	6	3,43	1.627	81	4,98
4	051	ARBOLEDA	82	14	17,07	1437	152	10,58	132	4	3,03	1.651	170	10,30
5	079	BARBACOAS	1575	29	1,84	9870	281	2,85	1068	2	0,19	12.513	312	2,49
6	083	BELEN	129	12	9,30	1231	83	6,74	169	14	8,28	1.529	109	7,13
7	110	BUESACO	459	29	6,32	3842	245	6,38	308	9	2,92	4.609	283	6,14
8	240	CHACHAGÜI	206	46	22,33	2069	169	8,17	176	8	4,55	2.451	223	9,10
9	203	COLON	211	14	6,64	1679	116	6,91	121	2	1,65	2.011	132	6,56
10	207	CONSACA	272	11	4,04	1694	113	6,67	182	4	2,20	2.148	128	5,96

11	210	CONTADERO	142	0	0,00	911	1	0,11	92	0	0,00	1.145	1	0,09
12	215	CORDOBA	404	36	8,91	2614	149	5,70	362	5	1,38	3.380	190	5,62
13	224	CUASPUD	127	8	6,30	1268	25	1,97	140	0	0,00	1.535	33	2,15
14	227	CUMBAL	556	21	3,78	5531	185	3,34	751	11	1,46	6.838	217	3,17
15	233	CUMBITARA	213	36	16,90	1550	118	7,61	62	4	6,45	1.825	158	8,66
16	250	EL CHARCO	788	31	3,93	6336	220	3,47	213	5	2,35	7.337	256	3,49
17	254	EL PEÑOL	72	5	6,94	1134	83	7,32	110	4	3,64	1.316	92	6,99
18	256	EL ROSARIO	159	0	0,00	1613	0	0,00	42	0	0,00	1.814	0	0,00
19	258	EL TABLON DE GOMEZ	424	99	23,35	2824	221	7,83	190	10	5,26	3.438	330	9,60
20	260	EL TAMBO	354	0	0,00	2404	11	0,46	204	0	0,00	2.962	11	0,37
21	520	FRANCISCO PIZARRO	177	6	3,39	1942	133	6,85	115	2	1,74	2.234	141	6,31
22	287	FUNES	140	8	5,71	979	38	3,88	103	1	0,97	1.222	47	3,85
23	317	GUACHUCAL	349	27	7,74	2878	87	3,02	439	6	1,37	3.666	120	3,27
24	320	GUAITARILLA	284	23	8,10	2365	181	7,65	248	2	0,81	2.897	206	7,11
25	323	GUALMATAN	117	6	5,13	1073	36	3,36	220	9	4,09	1.410	51	3,62
26	352	ILES	186	10	5,38	1391	82	5,90	182	7	3,85	1.759	99	5,63
27	354	IMUES	219	16	7,31	1333	64	4,80	159	2	1,26	1.711	82	4,79
28	356	IPIALES	1792	4	0,22	18022	42	0,23	2627	5	0,19	22.441	51	0,23
29	378	LA CRUZ	482	49	10,17	3068	144	4,69	466	18	3,86	4.016	211	5,25
30	381	LA FLORIDA	241	23	9,54	1573	100	6,36	183	5	2,73	1.997	128	6,41
31	385	LA LLANADA	92	0	0,00	858	0	0,00	94	0	0,00	1.044	0	0,00
32	390	LA TOLA	384	35	9,11	1847	289	15,65	60	14	23,33	2.291	338	14,75
33	399	LA UNION	436	26	5,96	4722	273	5,78	609	28	4,60	5.767	327	5,67
34	405	LEIVA	329	69	20,97	1923	338	17,58	86	2	2,33	2.338	409	17,49
35	411	LINARES	141	36	25,53	1726	120	6,95	154	2	1,30	2.021	158	7,82
36	418	LOS ANDES	267	12	4,49	1913	82	4,29	124	0	0,00	2.304	94	4,08
37	427	MAGÜI	183	0	0,00	3546	0	0,00	65	0	0,00	3.794	0	0,00
38	435	MALLAMA	169	7	4,14	1308	78	5,96	116	3	2,59	1.593	88	5,52
39	473	MOSQUERA	376	0	0,00	2326	0	0,00	85	0	0,00	2.787	0	0,00
40	480	NARIÑO	47	6	12,77	550	29	5,27	91	1	1,10	688	36	5,23
41	490	OLAYA HERRERA	541	34	6,28	4922	287	5,83	124	7	5,65	5.587	328	5,87
42	506	OSPINA	117	4	3,42	1054	58	5,50	108	3	2,78	1.279	65	5,08
43	540	POLICARPA	236	26	11,02	2442	333	13,64	94	1	1,06	2.772	360	12,99
44	560	POTOSI	227	4	1,76	1868	80	4,28	215	5	2,33	2.310	89	3,85
45	565	PROVIDENCIA	58	9	15,52	718	64	8,91	43	1	2,33	819	74	9,04
46	573	PUERRES	174	0	0,00	1530	23	1,50	234	2	0,85	1.938	25	1,29
47	585	PUPIALES	235	0	0,00	3086	28	0,91	571	0	0,00	3.892	28	0,72
48	612	RICARTE	483	150	31,06	2957	711	24,04	185	2	1,08	3.625	863	23,81
49	621	ROBERTO PAYAN	379	0	0,00	3636	0	0,00	29	0	0,00	4.044	0	0,00
50	678	SAMANIEGO	572	91	15,91	5091	410	8,05	494	5	1,01	6.157	506	8,22
51	685	SAN BERNARDO	147	22	14,97	1258	101	8,03	130	1	0,77	1.535	124	8,08
52	687	SAN LORENZO	310	0	0,00	3032	0	0,00	171	0	0,00	3.513	0	0,00
53	693	SAN PABLO	312	32	10,26	2662	286	10,74	349	61	17,48	3.323	379	11,41
54	694	SAN PEDRO DE CARTAGO	49	12	24,49	1091	94	8,62	84	3	3,57	1.224	109	8,91
55	683	SANDONA	458	44	9,61	3341	244	7,30	482	5	1,04	4.281	293	6,84
56	696	SANTA BARBARA	163	0	0,00	2931	35	1,19	19	0	0,00	3.113	35	1,12
57	699	SANTACRUZ	156	21	13,46	1630	177	10,86	67	0	0,00	1.853	198	10,69
58	720	SAPUYES	124	10	8,06	1094	61	5,58	109	2	1,83	1.327	73	5,50
59	786	TAMINANGO	411	0	0,00	3145	0	0,00	318	0	0,00	3.874	0	0,00
60	788	TANGUA	318	20	6,29	1842	97	5,27	141	7	4,96	2.301	124	5,39
61	838	TUQUERRES	822	74	9,00	7898	432	5,47	923	37	4,01	9.643	543	5,63
62	885	YACUANQUER	223	25	11,21	1669	88	5,27	188	3	1,60	2.080	116	5,58
		TOTAL GENERAL	19601	1379	7,04	166603	8101	4,86	16178	350	2,16	202.382	9830	4,86

Línea Meta: El ICFES aún no consolida los resultados.

Lenguaje 5°+ 9° (Oficial y No Oficial) D01.00 6

Lenguaje 5° (Oficial y no Oficial 2002.- 2003) x 100 22829 X 100 = 77.22
Matrícula 5° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) 29564

Lenguaje 9° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) x 100 12278 X 100 = 80.16
Matrícula 9° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) 15316

Matemática 5° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) x 100 22962 X 100 = 77.67
Matrícula 5° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) 29564

Matemática 9° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) x 100 12231 X 100 =
79.86
Matrícula 9° (Oficial y no Oficial 2002 - 2003) 15316

D01:009: VARIACIÓN DE LA DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS PUNTAJES PROMEDIO EN LAS PRUEBAS SABER.

AREA	GRADO	2002 - 2003	
		NARIÑO	NACIONAL
Lenguaje	9°	7.49%	7.50%
Lenguaje	5°	7.67%	7.30%
Matemáticas	9°	8.84%	9.59%
Matemáticas	5°	6.03%	6.15%
Ciencias naturales	5°	8.84%	7.49%
Ciencias Naturales	9°	6.98%	6.68%
Competencias ciudadanas	5°	1.15%	1.10%
Competencias ciudadanas	9°	1.07%	1.04%

Línea Base del año 2002 - 2003

Línea Meta: EL ICFES, aun no reporta consolidado de las pruebas aplicadas en el año 2006 (Calendario B),

PRUEBAS ICFES POR CATEGORÍA CALENDARIOS

CATEGORÍA DE DESEMPEÑO	ANO 2005				ANO 2006			
	Dpto	Tco	Pasto	Resto Dpto.	Dpto	Tumaco	Pasto	Resto .
MUY SUPERIOR	5	0	4	1	5	0	5	0

SUPERIOR	19	J	7	11	27	1	12	14
ALTO	58	1	15	42	63	2	16	45
MEDIO	100	3	27	70	114	2	23	89
INFERIOR	39	11	2	26	26	11	0	15
MUY INFERIOR	0	0	0	0	1	0	0	1
BAJO	93	11	15	67	78	10	13	45
	314	27	70	217	314	26	69	209

Fuente: ICFES.

D01.012: VARIACIÓN DEL PORCENTAJE CONSOLIDADO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS QUE SE UBICAN EN LAS CATEGORIAS ALTA, SUPERIOR, MUY SUPERIOR SEGÚN EL RESULTADO DE LOS EXAMENES DE ESTADO.

	ANO	2005	ANO	2006	VARIACIÓN
CATEGORÍA:	Total	%	Total	%	
MUY SUPERIOR	1	0,46	0	0	1
SUPERIOR	11	5.07	14	6.70	-3
ALTO	42	19.35	45	21.54	-3
MEDIO	70	32.25	89	42.59	-19
INFERIOR	26	11.94	15	7.17	11
MUY INFERIOR	0	0	1	0.47	-1
BAJO	67	30.88	45	21.54	22
TOTAL	217	100	209	100	

No. I.E. Clasificadas en categoría Alta, Superior y Muy Superior Total I.R. que presentaron el examen de Estado.

Porcentaje de T. E. ano 2006 - Porcentaje del I.T. E. año 2005
 Porcentaje de I. E. año 2005

VARIACIÓN CATEGORÍA MUY SUPERIOR

$$\text{AÑO 2005} = \frac{1}{217} \times 100 = 0.46\%$$

$$\text{AÑO 2006} = \frac{0}{209} \times 100 = 0\%$$

$$0 - 0.46 \times 100 = -0.46\%$$

VARIACIÓN CATEGORÍA SUPERIOR

$$\text{AÑO 2005} = \frac{11}{217} \times 100 = 5.07\%$$

$$\text{AÑO 2006} = \frac{14}{209} \times 100 = 6.70\%$$

$$6.70 - 5.07 \times 100 = 0.00712$$

217

VARIACIÓN CATEGORIA ALTA

$$\text{AÑO 2005} - 42 \times 100 = 19.35\% \text{ 217}$$

$$\text{AÑO 2006} - 11 \times 100 = 21.5.1\% \text{ 209}$$

$$21.54 - 19.35 \times 100 = 0.010$$

217

D01.013: VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE SE UBICAN EN CADA UNOS DE LOS DISTINTOS NIVELES DE COMPETENCIAS EN LAS PRUEBAS SABER

LINEA BASE:

PRUEBAS SABER 2002 - 2003 NARIÑO NIVELES DE COMPETENCIA

NIVEL DE COMPETENCIA	COMPETENCIAS CIUDADANAS					
	GRADO 5°			GRADO 9°		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Conocimientos en Ciudadanía	20.84	21.25	57.91	17.71	21.62	60.67
Actitudes hacia ciudadanía	34.10	33.58	32.32	15.05	51.23	33.71
Acciones Ciudadanía	32.94	33.68	8.78	46.48	46.4 S	44.74
Ambiente Democrático	1.65	47.62	50.71	10.77	54.45	34.78
Procesos Cognitivos	28.77	43.03	28.20	62.96	27.40	9.64
Manejo de Emociones	35.23	0.77	63.99	15.79	36.80	47.41
Empatía	23.95	36.16	39.59	45.07	37.25	17.68

**PRUEBAS SABER NARIÑO 2002 – 2003
NIVELES DE COMPETENCIA GRADO GRADO 5°**

AREAS	No. Alumnos	PORCENTAJE POR NIVELES			
		A	B	C	D
LENGUAJE	22.829	9.54	8.27	31.09	51.09
MATEMATICAS	22.692	9.49	29.31	35.90	25.29
CIENCIAS NATURALES	13.663	10.38	18.73	30.40	40.50

PRUEBAS SABER NARIÑO 2002- 2003
NIVELES DE COMPETENCIA GRADO 9°

ÁREAS	No. ALUMNOS	PORCENTAJE POR NIVELES (%)				
		A	C	D	E	F
LENGUAJE	12.278	5.75	16.59	34.02	36.92	6.72
MATEMÁTICAS	12.231	21.29	41.78	27.25	8.57	7.11
CIENCIAS NATURALES	6.541	10.81	30.04	33.60	19.74	5.81

Línea Meta: El 1CFES. aún no reporta consolidado PRUEBAS SABER 2006.

D01.010: VARIACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL EXAMEN DE ESTADO FRENTE AL PUNTA DE PROMEDIO NACIONAL ENCADA UNA DE LAS ÁREAS EVALUADAS.

ÁREA	PROMEDIO				VARIACIÓN		VARIACIÓN DE RESULTADOS
	NARIÑO		COLOMBIA		PET - PN 2005-2005	PET - PN 2006-2006	
	2005	2006	2006	2006			
INGLES	42,73	40,76	43,51	43,8	-0,78	-3,04	2,26
BIOLOGÍA	47,76	45,48	47,31	46,99	0,45	-1,51	1,96
CIENCIAS SOCIALES	0	43,58	0	44,86	0	-1,28	1,28
FILOSOFÍA	44,94	44,83	43,59	47,04	1,35	-2,21	3,56
FÍSICA	47,01	47,61	46,66	45,9	0,35	1,71	-1,36
GEOGRAFÍA	41,14	0	41,28	0	-0,14	0	-0,14
HISTORIA	43,19	0	42,43	0	0,75	0	0,76
LENGUAJE	46,01	47,51	46,36	48,39	-0,35	-0,88	0,53
MATEMÁTICAS	44,76	49,66	44,44	45,75	0,32	3,91	-3,59
QUÍMICA	44,08	44,13	43,56	45,17	0,52	-1,04	1,56

DO011011: VARIACIÓN DE LA DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS PUNTAJES EN CADA UNA DE LAS ÁREAS DEL EXAMEN DE ESTADO.

ÁREA	DESVIACIÓN				VARIACIÓN	
	NARIÑO		COLOMBIA		(D2005-D2006)	DR/D2006
	2006	2006	2006	2006		
INGLES	6,7	8,22	7,54	9,52	-1,52	-0,184915
BIOLOGÍA	7,44	7,59	7,2	7,47	-0,15	-0,019763
CIENCIAS SOCIALES	5,07	0	0	7,93	5,07	#jDIV/0!
FILOSOFÍA	7,52	7,63	7,69	7,73	-0,11	-0,014417
FÍSICA	7,76	7,38	7,91	7,43	0,38	0,0514905
GEOGRAFÍA	6,48	0	6,46	0	6,48	#jDIV/0!

HISTORIA	6,97	0	6,84	0	6,97	#¡DIV/0!
LENGUAJE	7,35	7,53	8,71	7	-0,18	-0,023904
MATEMÁTICAS	7,35	7,53	8,06	8,76	-0,18	-0,023904
QUÍMICA	6,63	5,63	6,63	5,7	1	0,1776199

**D01.014: EGRESADOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA QUE OBTIENEN
CERTIFICACIÓN**

DE FORMACIÓN LABORAL. BASADA EN COMPETENCIAS.

No está disponible, por cuanto el número de estudiantes egresados de la Educación Media del Primer año (Línea fase) de graduarían al finalizar el año lectivo 2007 - 2008: en la actualidad se cuenta con una matrícula de 426 alumnos matriculados en los diferentes programas del SENA, que pertenecen a 10 Instituciones Educativas de los municipios no certificados del Departamento.

INDICADORES DE PRODUCTO.

D02.009: INCLUSIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE COMPETENCIAS FÍSICAS Y LA MORAL EN LOS PLANES DE ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

LINEA RASE: 66 - 29.86%
221

LINEA META – No esta disponible por cuanto después de revisar las Autoevaluaciones institucionales de las 41 Instituciones Educativas que registraron se podrá verificar esta inclusión.

- *Talleres de Cualificación Docente en estándares de las áreas básicas.*
- *Paso a seguir: Resignificación del Proyecto Educativo Institucional.*

D02.010: PLANES DE MEJORAMIENTO DE U CALIDAD AJUSTADOS A U EVALUACIÓN.

LÍNEA BASE: 63. - 28.5%
221

LINEA META: incrementar en un 28%.

D02.011: ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS OFICIALES DE BAJO LOGRO CON PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA CALIDAD.

No. de E. Educativos debajo logro con programas de acompañamiento = 17
No. de Establecimientos Educativos focalizados según Pruebas SABER = 55

LINEA RASE: AÑO 2006- 30.90%.

LÍNEA META: Falta el reporte del consolidado de Pruebas SABER, de 2006 aplicadas en el mes de Junio calendario B.

DOL015: TIEMPO EFECTIVO DE CLASE POR NIVEL EDUCATIVO.

LINEA FASE:

NIVEL	HORAS SEMANALES	No. HORAS ANUALES
PREESCOLAR	15	600
PRIMARIA	19	760
SECUNDARIA	23	920
MEDIA	23	920

D02.012: INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICA EN PROGRAMAS DE ARTICULACIÓN CON EL SENA Y OTRAS ENTIDADES

DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICA Y DEL SECTOR PRODUCTIVO.

LÍNEA BASE 10×100 16%
62

LINEA META - Incrementar en un 10%. INDICADORES DE PROCESO.

DOL005: COBERTURA EN EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES.

LINEA BASE DOCENTES.

CED $\frac{\text{Numero de Docentes evaluados por directivos oficiales}}{\text{No. total de Docentes Oficiales del Ente Territorial}} \times 100$

ED $\frac{250}{9015} \times 100$ 2.77%

LÍNEA BASE DIRECTIVOS DOCENTES.

CEDD $\frac{\text{No. de Rectores y Directores Oficiales evaluadas por la SED}}{\text{No. total de Rectores y Directores Oficiales del Ente Territorial}} \times 100$

CEDD = $\frac{250}{567} \times 100$ - 3.88%

LINEA META:

CED = Incrementar en un 30%.

CEED = Incrementar en un 30%

DO1007: COBERTURA DE AUTOVALUACIÓN INSTITUCIONAL

LINEA BASE 2006 = 58.37

LINEA META = incrementar en un 20%

D022.008: COBERTURA EN PLANES DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD.

COBERTURA AÑO 2005 63 - 28.5 221

*LÍNEA BASE 2006: 129 = 58.37
221*

LINEA META: Incrementar en un 28%.

Fuente: Planeación Educativa 1994.

Acorde con lo anterior, las pruebas expresan lo que los estudiantes deberían saber y "saber hacer" con lo que han aprendido. La finalidad de las pruebas ha pretendido

orientar los procesos de mejoramiento de la calidad en la educación básica, y son analizadas teniendo en cuenta cuatro aspectos: el puntaje promedio de cada área se puntúa de 0 a 100 puntos y puede promediarse para establecer un comportamiento global; cuando los resultados altos de un grupo están muy alejados en puntaje de los resultados bajos quiere decir que existe una desviación estándar alta, lo cual revela una desigualdad en la calidad académica al interior del grupo. Al haber una desviación estándar baja, indica que el grupo mantiene cierta uniformidad; los niveles de logro o competencia: B, C y D para 5° grado, donde B es un nivel básico, C intermedio y D alto. En 9° grado están C, D y E, donde C es básico, D intermedio y E alto.; y por último están los componentes, que muestran el comportamiento de los estudiantes en cada una de las "subáreas" de las áreas de la prueba. Aclarado lo anterior, se tiene entonces que los resultados de las pruebas saber del Departamento de Nariño correspondientes al año 2003 en comparación con la desviación estándar del nivel Nacional, guarda similitud a los resultados correspondientes al promedio del nivel Nacional, en referencia a los resultados de las pruebas ICFES en el año 2005, se registró como porcentaje significativo de Instituciones educativas ubicadas en el nivel medio y bajo, siendo dichos porcentajes los del 32.25% (nivel medio) y 30.88 (bajo), lo cual indica que el nivel educativo en nuestro Departamento se encuentra ubicada en la escala medio baja, siendo ello otro de los factores incidentes en la vulneración al derecho de la educación.

7.5 CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS

Este aspecto, es consecuencia directa de los anteriores, y tiene que ver concretamente con el cierre de establecimientos educativos, producto no solo del proceso de reorganización, sino de la fusión y asociación de los establecimientos educativos, afirmación que se evidencia con lo manifestado por el Alcalde municipal del municipio de Buesaco, quien tuvo que acceder a la acción de tutela para que se tutelara el derecho a la educación teniendo en cuenta que solo en ese municipio se encontraban 17 establecimientos educativos cerrados (ver fallo del 19 de octubre del 2005, proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Pasto dentro de la acción de Tutela No.2005-0227).

Lo afirmado anteriormente encuentra de igual manera fundamento, coherencia y ratificación en el siguiente informe:

“Colombia mantiene medidas que contrarían recomendaciones internacionales sobre el derecho a la educación El pasado mes de marzo la profesora Katarina Tomasevski, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, un informe sobre su misión a Colombia, realizada en octubre de 2003. En este informe, la Relatora Especial realizó veinte recomendaciones al Estado colombiano para avanzar en la efectiva realización del derecho a la educación en Colombia.

Según la Relatora, uno de los principales obstáculos para el disfrute del derecho a la educación en Colombia es la falta de gratuidad de la educación obligatoria. Por ello, resaltó con preocupación en su informe que “Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 36 años después, la educación no es gratuita ni universalizada”²⁴. En consecuencia, la Relatora Especial recomendó al Estado diseñar una política que respete el derecho a la educación y que garantice una educación obligatoria y gratuita para todas las niñas y niños en edad escolar. Para lograr este objetivo la Relatora recomendó “un incremento de la asignación presupuestaria del 30%, del 4 al 6% del PIB”²⁵.

En esta misma línea, el último Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de manera enfática anotó en sus recomendaciones que “la educación primaria deberá ser gratuita, y los servicios de salud y los subsidios de vivienda han de garantizarse a los sectores menos protegidos”, entre ellos las personas víctimas de desplazamientos forzados”²⁶.

²⁴ Comisión de derechos Humanos, Los derechos económicos, sociales y culturales, El derecho a la educación, Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski, Adición, Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003, doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, párr. 23.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 32.

²⁶ Comisión de Derechos Humanos, Organización de los Trabajos del Período de Sesiones, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. E/CN.4/2004/13, párr. 125.

El Gobierno colombiano en lugar de avanzar en la implementación de estas recomendaciones, continúa aplicando medidas que se oponen abiertamente a ellas. En febrero de 2004, la Comisión Colombiana de Juristas elevó un derecho de petición ante el Ministerio de Educación Nacional con el objeto de indagar si esta entidad había desarrollado acciones tendientes a garantizar la gratuidad en la educación y conocer si se proponía una política de eliminación de costos de la canasta escolar para personas víctimas de desplazamiento forzado. En el mes abril, después de conocidas las recomendaciones de la Relatora Especial y de la oficina del Alto Comisionado, el Ministerio dio respuesta a la petición demostrando su falta de interés en la implementación de dichas recomendaciones.

En la comunicación, el Ministerio no manifiesta alguna intención de cambiar de rumbo su política y tomar medidas para garantizar la gratuidad. Por el contrario, en ella se evidencian los obstáculos que el Gobierno Nacional impone a las entidades territoriales²⁷ que intentan garantizarla. A pesar de las recomendaciones internacionales, la política del gobierno aun se dirige a sancionar las autoridades locales que pretendan establecer la gratuidad universal en la educación.

El Gobierno Nacional sanciona y desestimula abiertamente a las autoridades educativas locales que busquen implantar las recomendaciones internacionales sobre gratuidad que se derivan de tratados públicos vinculantes al Estado colombiano. En la comunicación del Ministerio dirigida a la Comisión Colombiana de Juristas, manifiestamente se demuestra esta política. De acuerdo con el Ministerio "(e)n el caso en que las entidades territoriales establezcan la gratuidad a la población estudiantil en general, sin tener en cuenta el nivel socioeconómico, los recursos que se dejen de percibir los establecimientos educativos por concepto de derechos académicos, no pueden ser sustituidos por los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, 'Por lo tanto, en caso de que el Ministerio de Educación Nacional compruebe que alguna entidad territorial ha destinado recursos del Sistema General de Participaciones para cubrir programas de gratuidad en la educación, procederá a descontar dichos recursos.' (Directiva Ministerial 04⁵ y documento Compes 072)⁶. [negritas fuera de texto]

El Estado colombiano ha contraído tanto la obligación de cooperación con las Naciones Unidas⁷ como el principio del cumplimiento de buena fe de las

²⁷ Las entidades territoriales están compuestas por los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas. Los recursos de estas entidades territoriales se componen en su mayoría por porcentajes que les asigna el Gobierno central como participación de los ingresos corrientes de la nación. A través del sistema general de participaciones se asignan los recursos para atender, entre otros, los gastos de educación y salud.

⁵ Ministerio de Educación Nacional, Directiva Ministerial 04, asunto: Orientaciones para el manejo de los recursos del sistema general de participaciones – educación, marzo 27 de 2003, p. 4.

⁶ Gloria Mercedes Álvarez Núñez, Directora de descentralización del Ministerio de Educación Nacional, oficio n.º 2004EE10439, dando ⁵ Ministerio de Educación Nacional, Directiva Ministerial 04, asunto: Orientaciones para el manejo de los recursos del sistema general de participaciones – educación, marzo 27 de 2003, p. 4, respuesta a derecho de petición incoado por la Comisión Colombiana de Juristas, p. 2.

⁷ Artículos 55c y 56 de la Carta de Naciones Unidas.

obligaciones contraídas conforme a la Carta de las Naciones Unidas⁸. La implementación de buena de fe de las recomendaciones internacionales en materia educativa debe empezar por la remoción de todos los obstáculos jurídicos y fácticos que impidan cumplir con los compromisos internacionales. En este caso, es deber del Ministerio de Educación Nacional modificar sus políticas de acuerdo con las recomendaciones en materia de gratuidad emanadas de los organismos internacionales. El hecho de que el Ministerio continúe aplicando una directiva ministerial abiertamente contraria a las recomendaciones internacionales demuestra su falta de voluntad para garantizar sus obligaciones internacionales. A la luz de los tratados internacionales de derechos humanos y las recomendaciones de sus órganos de protección, es deber del Gobierno sustituir la directiva ministerial 04 y adoptar las medidas necesarias para avanzar en la garantía del derecho a una educación universal y gratuita para todas y todos²⁹

El proceso desencadenado por la descentralización educativa y por las reformas introducidas por el acto legislativo 01 de 2001, solo ha contribuido al desmejoramiento de la calidad educativa, especialmente de aquellas comunidades educativas de las regiones mas alejadas de los cascos urbanos de los municipios de nuestro departamento, comunidades que como se mencionó en líneas anteriores son las más vulnerables no solo en su aspecto económico, sino en su salud, en lo social y que la única esperanza de lograr un mejoramiento en su modo de vida y de recuperar su dignidad humana es a través de la educación, derecho éste que le ha sido cercenado por la implementación del mencionado proceso.

En este estado de cosas, se puede afirmar que las políticas educativas implementadas por el Estado están encaminadas a la competitividad, en otras palabras al triunfo del mas fuerte, reduciendo las plantas del personal docente, los establecimientos educativos, en donde claramente se observa la primacía de factores como la inversión, la cantidad y la calidad con finalidades neoliberales, arrasando por completo con el tan promulgado desarrollo social.

Hasta aquí ampliamente, se ha demostrado el impacto causado por el proceso de descentralización en la educación como derecho fundamental, pero se debe tener en cuenta que dicho proceso no solo ha afectado tal derecho sino que ha dado lugar aunque en menor medida a la vulneración de derechos fundamentales del personal de docentes, especialmente a la salud, al trabajo y a la igualdad entre otros.

Indubitablemente, desde la expedición de la Constitución Nacional de 1991, y como se menciona al inicio de este trabajo, surge un desarrollo paradójico, pues mientras se consagraba y desarrollaba por la jurisprudencia nacional y la doctrina nacional e internacional, la educación como derecho fundamental, por el otro se daban saltos gigantescos hacia la implementación de la reforma educativa derivada

⁸ Artículo 2.2 de la Carta de Naciones Unidas. RedLa+ - informative bulletin.

²⁹ En Info@redla.org. Com.

inescindiblemente del proceso de descentralización, la cual finalmente en el departamento de Nariño esta a portas de culminar, a costa eso si de la violación al derecho de la educación como fundamental. Claro esta que para las autoridades departamentales, como Nacionales ello ha sido todo un “éxito”, quizá lo sea para las clases mas favorecidas, pero no para la clase menos favorecida, ni para nuestros habitantes de los sectores rurales de nuestro departamento.

8. CONCLUSIONES

1. El acceso de la población en edad escolar, de 5 a 17 años, en el Departamento de Nariño al sistema educativo no ha alcanzado la universalidad una vez expedido el acto legislativo 01 de 2001, registrando un incremento de solo el 1.83% en nuevos cupos frente a una población por atender de 173.624 según la matrícula 2005-2006 reportada al Ministerio de Educación Nacional.
2. El Departamento de Nariño registra una alta tasa de deserción del sistema educativo del 4.86% según la matrícula correspondiente al año escolar 2005-2006 lo que implica la no prestación del servicio educativo al total de la población.
3. Una vez expedido el acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001 el Departamento de Nariño sigue registrando un nivel de analfabetismo de 113735 personas (año 2005) en esta situación, sin que hubiesen cambios significativos en este tema.
4. Los resultados de las pruebas saber efectuadas en el año 2003 y las pruebas ICSES ubican al Departamento de Nariño en los niveles Medio-Bajo en comparación con el nivel nacional lo que determina que el nivel educativo de los estudiantes no haya alcanzado los niveles de excelencia.
5. El subsidio a la demanda y el mercado de la educación profundizado mediante la expedición del acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001, en el caso del Departamento de Nariño no han garantizado la universalidad en el acceso a la educación como tampoco la permanencia en el sistema educativo ni han mejorado de manera significativa los índices de calidad de la educación.
6. La implementación del proceso de ajuste de planta y reorganización educativa en el departamento de Nariño trajo como consecuencias principales, la reducción de la planta de docentes pertenecientes al sector educativo, la ausencia temporal de docentes en algunos establecimientos educativos, el cierre de varios centros educativos motivados por la ausencia de docentes acompañado obviamente por la deserción estudiantil como consecuencia de tales situaciones.
7. De igual manera el proceso de descentralización ha afectado de manera directa, el sistema financiero y administrativo de la educación en los niveles preescolar, básica y media prestada por el Estado, la organización de las instituciones derecho fundamental de la comunidad educativa de los sectores más apartados de los cascos urbanos de los municipios Nariñenses, incidiendo no solo de la baja calidad educativa sino en la afectación de la dignidad humana, de igualdad, y de progreso de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

ACTO LEGISLATIVO 01 de 2001. Por el cuál se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 1 Edición. Madrid. Centro de estudios Constitucionales. 1993.

BANCO MUNDIAL. El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política. Washington. 1986.

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

CÓRDOBA BURGOS, Germán. Tesis para optar el título de Especialista en Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Nariño. 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.

DECRETO 3020 de 2002. Por el cuál se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del sector educativo estatal.

DECRETO 1706 de 1989. Por el cual se reglamenta la ley 29 de 1989.

DECRETO 2886 de 1994. Por el cual se establecen los procedimientos que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación.

DECRETO 1060 de 1965. Por el cual se modifica el Decreto 2886 de 1994.

DUGUIT, León. Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Ed. Librería Española y extranjera. Madrid 1920

EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. pdhre@igc.apc.org.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Organización mercantil y mercantilización de la educación. La mano dura de la ley. Educación y Cultura núm. 61. Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes. Bogota 2002.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 200. Editorial Aurora. Bogotá 2004.

GACETA DEL CONGRESO DE COLOMBIA No 434 del 30 de octubre de 2000.

GACETA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO No.3698.Año LXXXXVII. Empresa Editora de Nariño.

HOYOS CASTAÑEDA, Ilva Myriam. El Concepto de Persona y los Derechos Humanos. Editorial Universidad de la Sabana. Facultad de Derecho. Colección Jurídica No. 2. Santa Fé de Bogotá 1991.

HERNÁNDEZ M, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Edit. Legis. Bogotá 1999.

INFORME NACIONAL SOBRE EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA. 46ª conferencia internacional de educación (CIE). Ginebra Suiza , Septiembre 5 al 7 de 2001.

INFORME DE GESTIÓN 2005.Gobernación de Nariño. Empresa Editora de Nariño. Abril,2006.

LEY 30 DE 1992. Educación Superior.

LEY 60 DE 1993, de Competencias y Recursos

LEY 115 DE 1994, General de Educación.

LEY 715 DE 2001, Por la cuál se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Bogotá: Legis, 2000.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Revolución Educativa. Bogotá. 2003.

ORTIZ VELA, Rafael; QUISPE FUERTES, Carlos Humberto; CÓRDOBA BURGOS, Germán, Maestro Legal. Ediciones Empresa ciudadana. Pasto 2003.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA. Revista iberoamericana de la Educación.

www.oei.es.com.

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

RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El acto y el procedimiento administrativo en el derecho Colombiano. Impresos la Castellana. Pasto 2001.

TOMASEVSKI, Katarina, Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas. Informe Los derechos económicos, sociales y culturales, El derecho a la educación, Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003.

CD ROM JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL C-478/92, C-126/93, C-216/94, C-295/95, C-032/96, C-195/97., T-330/93, C-555/94, T-337/95,T-516/96,T-124/98. C-244/01, C-587 de 1992, C-037/96., C-578/99, T-534/97, T-672 /98, T-441/97, T-715 de 1996.