

**Función Pública**

Concepto Sala de Consulta C.E. 1420 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS14202002

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de dos mil dos (2002)

Radicación 1.420

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Auxilios en efectivo y en servicios. Viabilidad constitucional y legal para su otorgamiento.

El señor Ministro del Interior, doctor Armando Estrada Villa, por solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá, consulta a la Sala acerca de la viabilidad constitucional y legal para ejecutar el Programa "Familias Educadoras", contenido en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2001-2004, denominado "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", adoptado mediante decreto 440 del 1o. de julio de 2001.

Expresa la consulta que *"en el capítulo 6o., artículo 30 y siguientes del citado Decreto se establece como objetivo concreto del Plan de Desarrollo ¿Crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes -niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores¿, señalando igualmente las políticas, estrategias, los programas, las metas y los principales proyectos de familia y niñez"*.

Se aduce así mismo, que el programa "Familias Educadoras" consiste en *"Facilitar a las familias para que mediante apoyos en servicios y efectivo puedan enviar a los niños, niñas y jóvenes a la escuela formal"*. Para efectos de ejecutar dicho programa, expone dos alternativas, a saber:

"2.1. Primera opción. ... entregar auxilios en dinero efectivo a las personas jefes de hogar beneficiarios del Programa ¿Familias Educadoras¿, cuyos hijos no han podido acceder al sistema de educación formal del Distrito, principalmente en razón a sus condiciones económicas de extrema pobreza. Estos auxilios estarán condicionados a que los hijos entren y permanezcan en la escuela y se darán máximo por tres (3) años a cada familia; su monto disminuirá cada año, en la medida en que la persona jefe de hogar reciba capacitación productiva para su autosuficiencia económica.

Con el monto de estos auxilios, las personas de hogar, administrarán directamente los recursos en beneficio de sus hijos, pagando los costos directos asociados a su educación, tales como útiles escolares, uniformes, refrigerio, transporte, elementos de aseo personal y recreación.

Esta primera opción sería la mas (sic) recomendable, pues las personas jefes de hogar podrían administrar los recursos de acuerdo a las necesidades reales de los hijos de familia.

2.2. Segunda opción. A cambio de entregar auxilios en dinero efectivo, se podría considerar la posibilidad de utilizar ¿bonos¿ que serían adquiridos por la entidad distrital correspondiente, para ser entregados a los jefes de hogar incluidos en el programa, para que sean intercambiados en las tiendas locales por productos de alimentación, aseo, higiene personal, vestuario, útiles escolares, medicinas.

Esta opción tiene el inconveniente de limitar la adquisición de los bienes necesarios por parte de la persona jefe de hogar, a opciones preestablecidas y no a las que realmente necesitan los hijos para el acceso y permanencia en la escuela.

En todo caso, para que el ¿Programa Familias Educadoras¿ tenga el impacto esperado en la educación de los hijos, en la formación y capacitación productiva de las personas jefes de hogar y su inclusión en el tejido social y económico de su comunidad, como requisito indispensable para recibir los auxilios en la modalidad que se adopte, estas personas deben asistir a programas de capacitación productiva y formación personal que serán dictadas por la entidad distrital que se designe para el efecto".

Planteados los antecedentes de la consulta y después de un breve análisis constitucional y jurisprudencial, pregunta a la Sala:

"1.- ¿Es ajustado a la Constitución Política el otorgamiento de auxilios en efectivo y en servicios, tal como se consagraron en el Plan de Desarrollo para ejecutar el programa ¿Familias educadoras¿?

2.- De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿Cuál de las dos alternativas propuestas por la Administración Distrital, resultaría más viable desde el punto de vista jurídico?

CONSIDERACIONES

1 .Marco constitucional y legal

La Constitución Nacional establece dentro de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

Señala como derechos fundamentales de los niños, entre otros, el de la educación y atribuye a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de *"asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos"*.

Consagra que *"la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social"*, que de ella son responsables la familia, la sociedad y el Estado, y a éste corresponde *"garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo"*.

Prescribe, igualmente, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes.

Prevé también, en el Título XII "Del régimen económico y de la hacienda pública" artículo 355 que:

"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con los recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

Por Decreto 777 de 1992, se reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del transcrito artículo 355. En el artículo 2o. excluyó del ámbito de su aplicación, entre otras:

"4. Las transferencias que realiza el Estado a personas naturales en cumplimiento de las obligaciones de asistencia o subsidio previstas expresamente en la Constitución y especialmente de aquellas consagradas en los artículos 43, 44, 46, 51, 368, 13 transitorio y 46 transitorio de la misma ¹".

El decreto 440 de 2001, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, período 2001-2004, en el Capítulo 6o. "Familia y Niñez" señaló como objetivo del Plan en estas áreas:

"Crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes -niñas y niños, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores".

Este capítulo, artículo 33-b.3-, estableció un programa denominado *"Familias Educadoras"* que consiste en:

"Facilitar a las familias para que mediante apoyos en servicios y en efectivo puedan enviar a los niños, niñas y jóvenes a la escuela formal".

Dentro de los mecanismos institucionales necesarios para la ejecución de los programas de "Familia y Niñez" previó en el artículo 34:

"1. El Departamento Administrativo de Bienestar Social asumirá las funciones que se acuerden en los convenios que se suscriban con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los recursos que se reciban en virtud de los mencionados convenios se administrarán en la forma que allí se señalen. Se crearán mecanismos institucionales para la coordinación de la política social con otros organismos, tanto nacionales como distritales y con la sociedad civil.

2. Las comisarías de familia dependerán del Departamento Administrativo de Bienestar Social Distrital.

3. Se fortalecerá la capacidad para atender las comunidades por parte del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del IDIPRON, ampliando su espectro de operación, buscando cubrir todas las dimensiones del desarrollo comunitario y de los jóvenes y la niñez.

4. Se creará el Consejo Distrital de Política Social para Bogotá".

2. Análisis normativo

Del contenido de las normas antes citadas, se infiere que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos previstos en la Constitución; *la educación*, por mandato constitucional, además de ser un derecho de la persona y un servicio público con función social, constituye un *derecho fundamental de los niños*, cuya responsabilidad se encuentra a cargo de la familia, la sociedad y el Estado, siendo este último el encargado de garantizar a los menores el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Si bien la Carta prohíbe a las ramas u órganos del Estado conceder auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, existen situaciones que no pueden considerarse violatorias del anterior postulado, como las que se originan cuando el Estado concede a particulares subsidios, estímulos económicos o incentivos, en cumplimiento de deberes o principios de orden constitucional, necesarios para realizar una de sus finalidades esenciales.

En relación con este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades así:

"3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial ¿promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades¿²; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, ¿El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad¿³.

Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67). (Negrillas de la Sala).

(...)

3.4. Como puede observarse, la Corte al determinar los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y las donaciones⁴ ha concluido que la Constitución no prohíbe, como medida infranqueable, que el Estado pueda transferir recursos públicos a favor de los particulares u organismos mixtos conformados con aportes públicos y privados, si la transferencia está legitimada en la necesidad de desarrollar y aplicar principios o derechos constitucionales establecidos. De este modo se logra una coherencia entre la prohibición de los auxilios y donaciones (CP arts. 355) y los imperativos constitucionales relativos a la atención de los deberes sociales a cargo de las autoridades, y al cumplimiento de las finalidades constitucionales propias del Estado Social de Derecho".⁵

El decreto 777 de 1992, excluye del ámbito de su aplicación las transferencias que el Estado puede otorgar a personas naturales cuando se trata del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, tales como la garantía de los derechos constitucionales, supuestos que se hallan armonizados dentro del contexto jurisprudencial citado.

CONCLUSIONES

Comoquiera que compete al Estado garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta, y la educación es no solamente un derecho de las personas y un derecho fundamental de los niños sino que es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, la Sala considera que los auxilios a que se refiere el programa "Familias Educadoras" previsto en el Plan de Desarrollo de Bogotá, se ajustan a los preceptos constitucionales toda vez que con ellos se pretende el cumplimiento, por parte del Estado, de deberes que implican el desarrollo de actividades públicas irrenunciables, como lo es el servicio público de la educación.

Sin embargo, la Sala estima conveniente resaltar la necesidad de buscar mecanismos que, mediante una adecuada reglamentación, garanticen el control de este tipo de auxilios, para que se cumplan las directrices señaladas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y sea posible la viabilidad de los mismos.

En efecto, además de los determinados en el programa "Familias Educadoras", a que alude el artículo 34 del decreto 440 de 2001, para que el Departamento Administrativo de Bienestar Social realice funciones acordadas en convenios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, puede pensarse en la posibilidad de hacer otros convenios con Cajas de Compensación Familiar, con hospitales y otras entidades públicas o privadas que sirvan para la ejecución de estos programas. Ello permitirá la elaboración de censos de beneficiarios, la verificación de que los auxilios lleguen a los verdaderos destinatarios y que pueda hacerse el respectivo control fiscal.

SE RESPONDE:

1. Los auxilios en efectivo y en servicios a que alude el programa "Familias Educadoras" del Plan de Desarrollo de Bogotá, se adecuan a las disposiciones de la Carta que permiten los subsidios y ayudas económicas por parte del Estado, cuando las mismas obedecen a imperativos constitucionales relacionados con los deberes sociales a su cargo, de conformidad con lo expresado en la parte considerativa de esta consulta.
2. Como ya se expuso, las dos alternativas propuestas para ejecutar el programa "Familias Educadoras" son viables jurídicamente, bajo las modalidades señaladas en las conclusiones de la presente consulta.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Presidente de la Sala

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

AUXILIO ECONÓMICO - Procedencia dentro de la ejecución del programa Familias Educadoras del Plan de Desarrollo de Bogotá / PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ - Auxilios a personas naturales. Ejecución del programa Familias educadoras / DERECHOS DE LOS NIÑOS - Protección. Procedencia de subsidio económico

Los auxilios en efectivo y en servicios a que alude el programa "Familias Educadoras" del Plan de Desarrollo de Bogotá, se adecuan a las disposiciones de la Carta que permiten los subsidios y ayudas económicas por parte del Estado, cuando las mismas obedecen a imperativos constitucionales relacionados con los deberes sociales a su cargo, de conformidad con lo expresado en la parte considerativa de esta consulta.

NOTA: Sentencias C-372, C-506 de 1994; C-251, C-254 de 1996 y C-159 de 1998 Corte Constitucional. Autorizada La publicación con oficio 2535 de 5 de agosto de 2002.

1 Los artículos constitucionales citados, se refieren a : 43. Protección a la mujer embarazada y cabeza de familia; 44. derechos fundamentales de los niños; 46. protección a las personas de la tercera edad; 51. derecho a vivienda digna; 368. subsidio a personas de menores ingresos para pagar tarifas de servicios públicos domiciliarios; 13 trans. Reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados; 46.trans. financiación de proyectos de apoyo a sectores más vulnerables de la población por medio de un fondo de solidaridad y emergencia social.

2 Sentencia C-372/94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia No. T-426/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Ver, entre otras, las Sentencias C-372/94, C-506/94, C-205/95, C-251/96 y C-254/96

5 Sentencia C- 159/98

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:10:17