

Sentencia T-011/21

DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Vulneración por el deterioro de las plantas físicas

DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Procedencia de la acción de tutela para su protección

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Defensor Regional del Pueblo en representación de menores de edad para la protección de derechos a la vida, educación y salud

DERECHO A LA EDUCACION DE MENORES DE EDAD-Debe ser interpretado conforme al principio del interés superior del menor

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Instrumentos internacionales

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

DERECHO A LA EDUCACION-Obligaciones presupuestales de las entidades territoriales en materia educativa/DERECHO A LA EDUCACION-Desarrollo normativo

COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA DE EDUCACION-Principio de coordinación

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Finalidad/PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Cobertura geográfica

PLAN DE ACCION PARA LA TRANSFORMACION REGIONAL-Instrumentos de materialización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El Municipio de San Vicente del Caguán se encuentra dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, suscrito el 31 de diciembre de 2019 por la Agencia para la Renovación del Territorio, la Gobernación del Caquetá y los alcaldes de los distintos municipios que comprende. En este PATR, la Agencia para la Renovación del Territorio, después de un proceso participativo, estableció una planeación para inversión en el territorio en ocho pilares, uno de ellos correspondiente a la educación y primera infancia rurales

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Orden a entidades territoriales que, en el marco de sus competencias, adopten medidas técnicas, administrativas y financieras para que los menores accedan a edificaciones adecuadas

Referencia: Expediente T-7.512.561

Defensor del Pueblo -Regional Caquetá-, contra el Departamento del Caquetá – Secretaría de Educación Departamental.

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y solicitud

El Defensor del Pueblo – Regional Caquetá, en ejercicio de la acción de tutela en contra del Departamento del Caquetá – Secretaría de Educación Departamental, reclama la protección de los derechos fundamentales a la vida, la educación y la vida digna de los 53 niños, niñas y jóvenes que estudian en las sedes Las Morras, Lusitana y El Divino Niño, de la Institución Educativa Rural (I.E.R.) Los Andes, ubicadas en el Municipio de San Vicente del Caguán, con fundamento en los siguientes hechos:

1.1. En los meses de agosto y septiembre de 2018, la Defensoría del Pueblo, Regional Caquetá, realizó una visita a las sedes educativas de Las Morras, Lusitania y El Divino Niño de la I.E.R. de Los Andes, evidenciando que los menores de edad recibían clases en instalaciones con un importante deterioro en su infraestructura física.

1.2. Con fundamento en la información obtenida en dicha visita, en octubre de 2018, el Defensor Regional del Pueblo le solicitó a la Gobernación del Caquetá que adoptara las medidas necesarias para garantizar, en las mencionadas tres sedes¹, los derechos de los menores al “j) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”, así como la “(...) m) realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”.

1.3. Posteriormente, el 26 de febrero de 2019, el Defensor Regional del Pueblo solicitó a la Alcaldía y al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de San Vicente del Caguán, que realizaran inspección técnica de verificación.

1.4. El 26 de abril de 2019 la Secretaría de Inclusión Social de San Vicente del Caguán envió al Defensor Regional del Pueblo el informe de “inspección técnica de verificación de gestión de riesgo”, en el cual se señaló que ninguna de las tres sedes es apta para prestar servicios a las comunidades.

1.5. En dicho informe se puso de presente que: (i) en la Sede El Divino Niño no se prestan servicios a la comunidad, y (ii) en las sedes educativas Lusitania y Las Morras, aunque sí se prestan estos servicios, las sedes presentan riesgo en su funcionamiento porque se encuentran ubicadas en un terreno que presenta inestabilidad significativa. Las afectaciones

a la infraestructura que se reportan fueron respaldadas con material fotográfico que acreditan las grietas en los muros interiores y exteriores, el deterioro general de las aulas y las lozas, la ubicación de los terrenos afectados por el asentamiento y la ubicación de un puesto de salud que se encuentra en funcionamiento en la sede educativa El Divino Niño².

El Defensor señala en su demanda que la reclamación tiene fundamento en la Constitución, la ley y la jurisprudencia, en particular en los artículos 44, 45 y 67 de la Constitución, al igual que en los instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En relación con el marco legal, hace énfasis en que la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, establece que las instituciones educativas deben contar con una planta física apta para la prestación del servicio de educación³. Se apoya igualmente en las sentencias T-636 de 2013 y T-104 de 2012.

Señala, finalmente, que también deben ser protegidos los derechos a la vida y el trabajo en condiciones dignas del personal docente que presta sus servicios en dichas instalaciones.

2.1 Admisión de la tutela

2.1.1. El 6 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Penal Municipal del Departamento de Caquetá admitió la tutela y corrió traslado a las partes accionadas⁴.

2.2 Respuesta de las entidades vinculadas

2.2.1 El 9 de mayo de 2019, la Gobernación del Caquetá puso en conocimiento del juez de tutela que:

a. La I.E.R. Los Andes sede Lusitania no fue priorizada para la intervención en infraestructura porque el terreno donde está ubicada pertenece a un particular y se encuentra hipotecado. Informó, así mismo, que el alcalde del Municipio de San Vicente del Caguán tenía pleno conocimiento de la situación de la sede Lusitania a pesar de lo cual no había adelantado ningún tipo de trámite para que el terreno fuera transferido a la entidad territorial y poder así realizar la inversión respectiva.

a. En la I.E.R. Los Andes Las Morras, la Gobernación manifestó que la sede no había sido priorizada para la intervención en infraestructura porque el rector de la I.E.R. decidió postular otra en la cual se benefician 198 estudiantes⁵.

a. Finalmente, informó que ha venido adelantando labores para mejorar la infraestructura de las sedes de cada institución educativa perteneciente a los 15 municipios no certificados en educación. Esta labor ha sido realizada de manera conjunta con los rectores y alcaldes municipales quienes conocen la realidad de cada una de las sedes y pueden determinar cuáles requieren de una intervención más urgente⁶.

La Gobernación manifestó igualmente que para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales y legales y, en aras de aliviar los costos educativos, destina recursos anualmente a cada institución educativa con el fin de garantizar su gratuidad y calidad. Así, mientras los costos operativos de nómina e inversión son sufragados por el Gobierno

Nacional a través de las Entidades Territoriales, los costos de reparación, construcción, mantenimiento, restaurante escolar, transporte y demás, se financian con recursos de calidad que son girados por el Ministerio de Educación Nacional a las Alcaldías de los municipios no certificados en educación y con cargo al Sistema General de Participaciones.

Por tal razón, pidió vincular al Municipio de San Vicente del Caguán como parte pasiva para que, con el apoyo del Departamento del Caquetá, invierta en la construcción, mejoramiento y adecuación de las sedes educativas y gestione la titulación a favor de la institución educativa del predio en donde se encuentra la sede educativa Lusitania.

2.2.2. El Municipio de San Vicente del Caguán fue vinculado por el Juzgado Tercero Penal Municipal del Departamento de Caquetá el 14 de mayo de 2019.

2.2.3. A través de escrito del 15 de mayo de 2019, el Municipio de San Vicente del Caguán manifestó que no tiene competencia para atender las pretensiones del actor y que corresponde a la Gobernación del Caquetá, a través de su Secretaría de Educación Departamental, tomar las medidas necesarias para hacer el mantenimiento de infraestructura de las Instituciones Educativas a su cargo. Por este motivo, solicitaron ser desvinculados del proceso pues no se encuentran autorizados para realizar el mantenimiento de dichas instituciones.

2.2.4. La Alcaldía informó que el Municipio de San Vicente del Caguán no se encuentra certificado en educación y no está facultado para hacer adecuaciones al Instituto Educativo Los Andes⁸.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Decisión del juez de tutela de primera instancia

3.1.1. En providencia del 16 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá decidió negar la protección reclamada, porque la Gobernación del Caquetá ha venido invirtiendo en el mejoramiento y construcción de la infraestructura en materia educativa del departamento y fue el mismo rector de las I.E.R Los Andes quien decidió priorizar el mejoramiento de otras sedes, sin tomar en cuenta las necesidades que manifiesta el accionante sobre las sedes Las Morras, Lusitania y El Divino Niño⁹.

3.1.2. El Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá consideró que no era factible invertir en las sedes porque los predios en los que se encuentran construidas no cuentan con escritura pública. De esta manera, el Juez indicó que el Municipio de San Vicente del Caguán debe proceder, a través de un proceso administrativo y/o judicial, a adquirir los predios en donde se encuentran las sedes educativas, con el propósito de garantizar la inversión en las mismas, pues la ejecución de dineros públicos en estos inmuebles podría tipificar la comisión de una conducta ilícita.

3.2 Impugnación

El 23 de noviembre de 2019, el Defensor Regional del Pueblo impugnó la precitada sentencia¹⁰.

3.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

El 2 de julio de 2019, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Florencia, Caquetá, confirmó la

decisión de primera instancia, porque la solicitud no cumplía con los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Al respecto, el Juez precisó que la solicitud elevada por el Defensor del Pueblo debe realizarse a través de una acción popular, como medio judicial eficaz e idóneo para la protección de los derechos colectivos y de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política. Finalmente, indicó que en el presente caso no existen pruebas que demuestren que el supuesto deterioro de las instalaciones educativas afecta o vulnera los derechos subjetivos de los estudiantes ni que impida su acceso a la educación¹¹.

3.4. Actuaciones en sede de revisión

El 29 de agosto de 2019, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho, integrada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Carlos Bernal Pulido decidió seleccionar el asunto de la referencia para su revisión por la Corte Constitucional. La Secretaría General de esta Corporación remitió por reparto el expediente al despacho del suscrito magistrado el 12 de septiembre de 2019, para efectos de su sustanciación.

4. Pruebas ordenadas por la Corte Constitucional

4.1.1. La Corte Constitucional ordenó las siguientes pruebas:

- * Concepto técnico solicitado al Ministerio de Educación Nacional, en relación con la infraestructura educativa objeto de la tutela;

- * Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), adoptado en el marco del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, solicitado a la Agencia para la Renovación del Territorio, así como un informe acerca de si el PART contempla algún tipo de medidas para dar solución al problema que se

plantea en las sedes educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño.

* Informe de la Gobernación del Caquetá sobre la manera como esa entidad territorial prioriza las Instituciones Educativas Rurales y los criterios que utiliza para dicha priorización, así como el tipo de obras o mejoras que fueron realizadas en la sede El Divino Niño.

Las mencionadas entidades respondieron en los siguientes términos:

4.1.2. El Ministerio de Educación Nacional señaló que, de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001, la prestación del servicio público educativo es una atribución en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC). En virtud de la citada norma, los recursos para educación del Sistema General de Participaciones deben destinarse a financiar la prestación del servicio educativo. Uno de los rubros es la construcción de la infraestructura de las instituciones educativas y la dotación de mobiliario escolar, siguiendo los estándares técnicos y administrativos¹².

Indicó, así mismo, que las ETC deben velar porque la infraestructura educativa se encuentre de acuerdo con las necesidades de la comunidad que la utiliza. De esta manera, plantea que el Departamento de Caquetá es el encargado de planificar y priorizar, en primera instancia, los proyectos de infraestructura educativa a su cargo. El Ministerio precisó que, previa convocatoria a su cargo, las sedes educativas pueden ser postuladas por las entidades territoriales siempre y cuando cuenten con la respectiva viabilidad técnica y jurídica¹³.

4.1.3. La Agencia para la Renovación del Territorio informó sobre la implementación del Plan de Acción para la Transformación del Territorio. Al respecto, afirmó que la implementación de este plan comprende dos momentos claves: (i) la fase de planeación participativa, cuyo resultado consiste en la consolidación de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), y (ii) la fase de ejecución de los PATR formulados, en un horizonte de 10

años14. Para la ART, dicho proceso participativo se adelantó en los niveles veredal, municipal y subregional, que concluyó con la consolidación de los 16 PATR; uno de ellos corresponde a la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteno15.

La ART afirmó que en el Pacto Municipal de San Vicente del Caguán se encuentran dos iniciativas en las que se incluyen las Sedes Educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño. En la primera iniciativa, se mencionan mejoras y adecuaciones en las infraestructuras para todas y en la segunda solo está incluida la sede El Divino Niño para la que se solicita la construcción de baterías sanitarias.

Precisó, así mismo, que definió las rutas para la implementación de las iniciativas junto con los sectores y entidades del orden nacional y territorial, de acuerdo con análisis de viabilidad técnica y jurídica. Uno de los primeros pasos adelantados este año por el Ministerio de Educación Nacional fue el proceso de postulación de las sedes educativas conforme a la convocatoria 05944 de 2019 para el mejoramiento de infraestructuras educativas rurales. La ART afirma que las sedes objeto de esta tutela no fueron postuladas por la Entidad Territorial certificada.

4.1.4. Agencia Nacional de Tierras (ANT). La Agencia remitió información a este despacho sobre las medidas adelantadas por ella para legalizar los predios de Las Morras y El Divino Niño. Frente al primero, la ANT precisó que, realizada la revisión del folio de matrícula inmobiliaria, se evidencia que el predio de mayor extensión en donde se encuentra la institución educativa no es un predio baldío ya que fue adjudicado por el INCORA a una persona natural y que el mismo después fue objeto de división material.

Frente a la Sede Educativa El Divino Niño, la ANT informó que realizó inspección ocular el 26 de octubre de 2017, en virtud de la cual el Ingeniero Topográfico concluyó que “las coordenadas suministradas se superponen con la vía principal que conduce de Neiva a San

Vicente del Caguán¹⁶".

Por este motivo, la ANT manifestó que realizó un nuevo requerimiento a la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán para que ajustara el plano teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1228 de 2008, por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio de vía. La solicitud no fue respondida.

Adicionalmente, informó que "el predio se encuentra cerrado por peligro de deslizamiento, desde hace un año la profesora dicta clase en la caseta comunal se observan grietas, caída de material hacia la quebrada, que esta distante pero se lleva el terreno, por tanto se tiene al lado un espacio pequeño y plano pero el plano no puede verificarse toda vez que las coordenadas sobrepasan la carretera" ¹⁷.

4.1.5. Gobernación de Caquetá. En respuesta del 12 de diciembre de 2019 manifestó que los directivos docentes son los encargados de mantener al tanto a la Secretaría de Educación Departamental de las necesidades en materia de infraestructura y son ellos quienes realizan la priorización de las necesidades más apremiantes.

Frente a la posible reubicación de las sedes, la Gobernación informó que la Secretaría de Inclusión Social y la Secretaría de Infraestructura realizaron visitas en las que determinaron que en la vereda El Divino Niño no existe predio destinado para hacer la reubicación de la sede educativa¹⁸.

4.1.6. Alcaldía de San Vicente del Caguán. La Alcaldía informó:

a. En relación con la Sede Educativa El Divino Niño, que se encontraba ubicada en la vereda Chorrera, a 15 minutos de la sede principal Los Andes, y que a esa institución asistían 7 estudiantes.

b. Respecto de la Sede Educativa Lusitania, que se encontraba a aproximadamente 40 minutos de la sede principal Los Andes y que a esta institución asistían 13 estudiantes. La sede se encuentra ubicada en un predio de propiedad privada y no cumple con las fajas mínimas de retiro obligatorio conforme a la Ley 1228 de 2008.

c. Con referencia a la Sede Educativa Las Morras, la Secretaría informó que se encontraba a 30 minutos de la sede principal Los Andes y que a esa institución asistían 20 estudiantes¹⁹.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

1. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si el Departamento del Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán vulneran el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes que estudian en las sedes Las Morras, Lusitania y El Divino Niño, de la Institución Educativa Rural (I.E.R.) de Los Andes, ubicadas en San Vicente del Caguán, Caquetá, al no

garantizarles la prestación del servicio educativo en condiciones de disponibilidad y accesibilidad material adecuadas.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela; (ii) se pronunciará sobre el interés superior de los niños, niñas y jóvenes; (iii) desarrollará el marco constitucional e internacional del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes; (iv) establecerá las competencias de las entidades territoriales en cuanto al servicio público educativo, y (vi) resolverá el caso concreto.

1. Examen de procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación

Legitimación en la causa por activa: El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona podrá ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales cuando los mismos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad. El artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 señala que, “el Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión”.

El artículo 44 de la Constitución, por su parte, establece que “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. Y agrega, “Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores²⁰”.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cualquier persona está legitimada para interponer acción de tutela en nombre de los niños o niñas y, siempre y cuando en el escrito o petición conste la inminencia de la violación de sus derechos fundamentales, y/o la ausencia de representante legal²¹.

Sobre el último, este Tribunal Constitucional ha indicado que el ejercicio de la agencia oficiosa por parte de personas distintas a quienes ejercen la patria potestad del menor debe tener un mínimo de justificación por el agente oficioso²². Sin embargo, la Corte Constitucional también ha aclarado que la legitimación de los representantes legales para presentar la tutela a favor de los menores de edad no impide que otras personas, de manera excepcional, agencien sus derechos. Al respecto, la sentencia T-736 de 2017 señaló que “[e]n efecto, en casos límite en los cuales los derechos fundamentales invocados y la gravedad de los hechos demuestren que el niño está en riesgo de sufrir un perjuicio, es posible que otra persona, distinta a los representantes legales, actúe en calidad de agente oficioso”.

En el presente caso, la Sala encuentra que la acción de tutela ejercida por el Defensor del Pueblo Regional Caquetá para la protección de los derechos fundamentales a la vida, la educación y la salud de los 53 niños, niñas y jóvenes, que estudian en la Institución Educativa Rural (I.E.R) los Andes, en las sedes Las Morras, Lusitana y El Divino Niño, ubicadas en San Vicente del Caguán, cumple con los requisitos de legitimación por activa, de conformidad con los artículos 1, 10 y 46 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con el artículo 86 de la Constitución. La inminencia de la violación de sus derechos se encuentra demostrada por las pruebas que reposan en el expediente. En efecto, las edificaciones amenazan ruina y no son aptas para que los estudiantes reciban clases en ellas, tal y como se desprende del informe de “inspección técnica de verificación de gestión de riesgo”, que fue adjuntado por el Defensor del Pueblo, Regional Caquetá y al cual más adelante se referirá esta providencia.

Legitimación en la causa por pasiva: En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en la que incurra una autoridad cuando ella amenace o vulnere un derecho constitucional fundamental, así como contra particulares en los eventos previstos en la citada normativa.

En el presente caso, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva, pues la demanda se presenta contra el Departamento del Caquetá. Asimismo, como se referenció en los antecedentes, el Municipio de San Vicente del Caguán fue vinculado dentro del trámite de tutela por el Juzgado Tercero Penal Municipal del Departamento de Caquetá²³. El artículo 303 de la Constitución establece que en cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. Así, es la Gobernación del Caquetá y la Alcaldía de San Vicente del Caguán son las encargadas de cumplir con las competencias asignadas por la Constitución y la ley al Departamento.

3.2. Subsidiariedad

El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución Política establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela, al determinar que la misma procederá “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Por su parte, el inciso 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procederá cuando no existan otros mecanismos de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentra el solicitante.

Esta Corporación, en consonancia con el artículo 41.7 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, ha resaltado que las acciones presentadas por estos tienen un carácter prevalente, especialmente cuando se trata del derecho a la educación, derecho

“fundamental y exigible de manera inmediata en todos sus componentes²⁴”.

Ahora bien, contrario a lo señalado por el juez de segunda instancia, sobre la procedencia de la acción popular como medio judicial eficaz e idóneo para la protección de los derechos colectivos, esta Sala concluye que no le asiste razón a esta autoridad judicial. En efecto, lo fundamental en el presente caso no es definir la autoridad competente para asumir los gastos en infraestructura de las Institución Educativa Rural (I.E.R) los Andes, en las sedes Las Morras, Lusitana y El Divino Niño, ubicadas en San Vicente del Caguán. De lo que se trata aquí es de evitar un perjuicio irremediable en los derechos a la vida y la integridad personal, en tanto la educación de los menores, sujetos de especial protección, se imparte en sedes que no son aptas para tal fin²⁵.

En esta medida, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, pues no existe otro mecanismo judicial más efectivo por el que los menores afectados puedan ver amparado su derecho fundamental a la educación y, en particular para evitar un perjuicio irremediable en caso de que colapse cualquiera de las instalaciones con los estudiantes o sus maestros en su interior.

3.3. Inmediatez

El requisito de inmediatez, a la luz del artículo 86 de la Constitución, es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. La jurisprudencia constitucional ha señalado que, por regla general, la acción de tutela no tiene un término de caducidad específico, por lo que puede ser interpuesta en cualquier momento siempre que la vulneración de los derechos fundamentales incoados persista²⁶. De igual manera, la Corte Constitucional se ha referido a algunas circunstancias que deben ser analizadas por el Juez a la hora de determinar si la tutela cumple con el requisito de inmediatez. Una de esas circunstancias tiene que ver con que se evidencie una vulneración o amenaza permanente y actual del derecho²⁷. En esta

medida, la jurisprudencia constitucional ha reafirmado que mientras no se cambien las condiciones que generaron la vulneración del derecho o no se superen las presuntas afectaciones, la intervención del juez constitucional siempre será procedente.

En el presente caso, esta Sala encuentra superado el requisito de inmediatez, pues la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la vida, la integridad y a la educación de los menores que estudian en las sedes educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño es actual y permanente. En efecto, la Defensoría del Pueblo solicitó desde octubre de 2018 a la Gobernación del Caquetá que adoptara medidas para mejorar la infraestructura de las sedes educativas, sin que se evidencie a la fecha que ella o el Municipio de San Vicente del Caguán, vinculado posteriormente al proceso, hayan efectuado las intervenciones necesarias para garantizar que la infraestructura de las tres sedes educativas se encuentre en condiciones adecuadas para la prestación del servicio de educación. En esta medida, la intervención del juez constitucional es procedente, pues las condiciones que generaron la supuesta vulneración a los derechos fundamentales de los 53 niños, niñas y jóvenes que asisten a las sedes educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño no han cambiado y tampoco han sido superadas. Además, los niños, niñas y jóvenes que asisten a estos centros educativos se encuentran ante un riesgo inminente reconocido por el propio municipio. Es esto lo que justifica la intervención del juez constitucional.

4. Interés superior de los niños, niñas y jóvenes

El interés superior del menor es un principio aplicable al momento de resolver problemas constitucionales en los que se encuentra involucrado este sector de la población²⁸. Sus bases jurídicas se encuentran en el artículo 44 de la Constitución Política en el que se determina que el Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de asistir y cuidar al menor, en procura de su desarrollo armónico e integral.

El Código de Infancia y Adolescencia, en desarrollo de este principio, ha determinado que “se

entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes²⁹". De igual manera, ha precisado que toda decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y adolescentes, "prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona³⁰".

Finalmente, el interés superior juega un papel importante en el derecho a la educación. De conformidad con la Constitución Política, la educación de los niños es un derecho fundamental y, cuando es prestada por el Estado, es un servicio público gratuito y obligatorio, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Además, esta Corporación ha precisado que, debido al interés superior que les asiste a los niños, niñas y jóvenes, "la garantía plena de este derecho se convierte en una prioridad superior³¹". Lo anterior, cobra especial relevancia en las áreas rurales cuando existen condiciones de vulnerabilidad adicionales que impiden la efectividad del derecho a la educación, como la grave situación socioeconómica de algunos menores de edad, la violencia y el desplazamiento forzado³².

5. Marco constitucional del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes. Reiteración jurisprudencial

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación. De igual manera, el artículo en mención establece que el Estado tiene la responsabilidad de "regular y ejercer 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".

Asimismo, los artículos 356³³ y 357 de la Constitución establecen que la financiación de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media en el orden territorial, se realiza con cargo al Sistema General de Participaciones (SGP).

Entre los instrumentos internacionales que han reconocido el respeto, la protección y la garantía del derecho a la educación, se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁴, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁶. Respecto de este último instrumento, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General No. 13 interpretó sus disposiciones, señalando que el derecho a la educación se compone de las garantías de (i) disponibilidad³⁷; (ii) accesibilidad³⁸; (iii) aceptabilidad; y (iv) adaptabilidad.

En esta materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado, en primer lugar, que el componente de disponibilidad establece en cabeza del Estado la obligación de “invertir en infraestructura para la prestación del servicio”³⁹ y, que los establecimientos educativos cuenten con los recursos humanos y físicos necesarios para la prestación de este servicio⁴⁰. En segundo lugar, esta Corporación ha enfatizado que la dimensión de accesibilidad protege el derecho individual a ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad y a través de instituciones de acceso razonable y de herramientas tecnológicas modernas⁴¹.

De igual manera, este tribunal constitucional ha reafirmado que los servicios de restaurante escolar, transporte escolar, aseo y vigilancia, constituyen condiciones de acceso material del derecho fundamental a la educación de los niños y niñas y que “un entorno hostil e insalubre desincentiva el aprendizaje de los menores de edad, y pone en riesgo la salud y la vida de la comunidad educativa. Por lo tanto, el componente de accesibilidad material del derecho a la educación implica que los alumnos reciban el servicio educativo en condiciones dignas⁴²” (negrillas por fuera del texto original)

6. Jurisprudencia constitucional sobre la afectación del derecho a la educación como consecuencia del deterioro de las plantas físicas

La Corte Constitucional ha precisado que el deterioro de la planta física de los centros educativos o de la infraestructura necesaria para acceder o llegar a ellos, pone en riesgo la vida y la salud de los estudiantes y vulnera su derecho a la educación.

Así, en lo que tiene que ver con la garantía del derecho fundamental a la educación en zonas rurales, en la Sentencia T-209 de 2019, la Sala Primera de Revisión conoció de una tutela promovida por el personero del Municipio de Sardinata, Norte de Santander, en la que solicitaba que se efectuaran las obras necesarias para mejorar el puente en el cruce del río para llegar a la escuela de la vereda. En esta decisión, la Sala reiteró la jurisprudencia constitucional en el sentido de que el servicio de educación para los menores ubicados en zonas rurales debe ser prestado en condiciones de igualdad, en la medida de lo posible, respecto de los niños y niñas de las áreas urbanas⁴³, pues, de lo contrario, otros derechos fundamentales como la igualdad de oportunidades, el trabajo, la seguridad social y el mínimo vital se pondrían en riesgo⁴⁴.

En la Sentencia T-167 de 2019, la Sala Sexta de Revisión decidió la tutela interpuesta contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias, en la que se solicitaba la adecuación de la infraestructura de la Institución Educativa San Felipe Neri, para que la misma estuviera en condiciones de habitabilidad. En esta oportunidad la Sala concluyó que la edificación no cumplía con los requisitos básicos para salvaguardar la vida de los integrantes de la institución educativa y que esto vulneraba el componente de disponibilidad del derecho a la educación, razón por la que ordenó la reubicación de los estudiantes, así como del personal académico y administrativo que trabajaba en esta institución.

En la Sentencia T-006 de 2019, la Sala Tercera de Revisión resolvió una tutela contra la

Alcaldía de Santiago de Cali y su Secretaría de Educación, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y la Constructora Carpol Ltda, por las fallas presentadas en una rampa perteneciente a la infraestructura del colegio, lo cual ponía en riesgo la vida e integridad personal de los estudiantes. Al respecto, la Sala Tercera de Revisión ordenó a la Secretaría de Educación de Santiago de Cali que realizara las gestiones necesarias para realizar un estudio de vulnerabilidad e iniciar las acciones conducentes a procurar la contratación del reforzamiento de la estructura.

En relación con las medidas adoptadas para la protección del derecho a la educación, cuando ella supone inversión en infraestructura, la Corte Constitucional en su jurisprudencia reciente ha promovido procesos de interacción significativa mediante la cual se insta a todos los involucrados en la protección y afectación del derecho fundamental para que, “mediante un diálogo conjunto, encuentren alternativas adecuadas y razonables para precaver tales riesgos, y, al mismo tiempo, garanticen la continuidad en el servicio público de educación de los menores, en condiciones adecuadas. Lo anterior, hasta tanto se implementen las soluciones definitivas para la protección del derecho fundamental a la educación de aquellos...”, en tanto ellas sean razonables. Este fue el tratamiento en la Sentencia T-209 de 2019, en la que, además, se fijaron las condiciones para que las partes encontraran alternativas razonables para precaver los riesgos que se presentaban en ese caso y pudieran garantizar la continuidad del servicio público de educación a los menores mediante la adopción de un plan de contingencia. Estas condiciones de realización están referidas a la fecha de instalación del mecanismo, las autoridades y particulares que debían intervenir, plazo de presentación de propuestas y autoridad judicial de seguimiento⁴⁵.

En otra sentencia, la T-613 de 2019, al revisar del caso de varios menores que se habían visto afectados por la suspensión del servicio de transporte a la institución educativa rural a la que asistían en el Municipio de Yacopí, Cundinamarca, la Corte Constitucional ordenó a las entidades accionadas que, mediante el mecanismo de una mesa de trabajo, acordaran las medidas técnicas, administrativas y financieras, para permitir que los menores pudieran acceder al servicio educativo. En esta decisión, la Corte ordenó que la mesa incluyera la

participación de los representantes de los padres de familia del centro educativo, los representantes de los menores que se vieron afectados por la suspensión de la ruta escolar, así como otras entidades con funciones relacionadas con la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

7. Marco legal del derecho a la educación. Competencias de las entidades territoriales en cuanto al servicio público educativo

Las Leyes 115 de 1994, 715 de 2001 y 1098 de 2006 constituyen el marco legal del derecho a la educación. Estas leyes, en desarrollo de los artículos 67, 288, 356 y 357 de la Constitución, establecen las responsabilidades institucionales y concurrentes del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales en relación con la prestación del servicio de educación, así como los recursos con cargo a los cuales dichos servicios se financian.

La Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, en sus artículos 150 a 153, establece que la Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos⁴⁶. En materia de calidad e infraestructura de manera más específica dispone, entre otras disposiciones, lo siguiente:

Ley 115 de 1994

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

ARTÍCULO 84.- Evaluación institucional anual. En todas las instituciones educativas se llevará a cabo al finalizar cada año lectivo una evaluación de todo el personal docente y

administrativo, de sus recursos pedagógicos y de su infraestructura física para propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que se imparte. Dicha evaluación será realizada por el Consejo Directivo de la institución, siguiendo criterios y objetivos preestablecidos.

ARTÍCULO 148.- Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al servicio público educativo, tiene las siguientes funciones:

1. De Política y Planeación: a. Formular las políticas, establecer las metas y aprobar los planes de desarrollo del sector a corto, mediano y largo plazo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política. (...)

2. De Inspección y Vigilancia: b. Asesorar y apoyar a los departamentos, a los distritos y a los municipios en el desarrollo de los procesos curriculares pedagógicos; (...)

ARTÍCULO 151.- Funciones de las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación. Las secretarías de educación departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán, dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las siguientes funciones:

a. Velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio;

e. Diseñar y poner en marcha los programas que se requieran para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación;

ARTÍCULO 185.- Líneas de crédito, estímulos y apoyo. El Estado establecerá líneas de crédito estímulos y apoyos para los establecimientos educativos estatales y privados con destinos a programas de ampliación de cobertura educativa, construcción, adecuación de planta física, instalaciones deportivas y artísticas, material y equipo pedagógico. (...)

La Ley 715 de 2001, en su artículo 5, atribuye al Ministerio de Educación Nacional

competencia para formular políticas y objetivos en el sector de educación, regular normativamente los servicios educativos y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales. En materia de infraestructura, asigna las competencias en los siguientes términos:

Ley 715 de 2001

ARTÍCULO 5º. Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.

5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

ARTÍCULO 6º. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

ARTÍCULO 8º. Competencias de los municipios no certificados. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

ARTÍCULO 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

La Ley 1098 de 2006, así mismo, en relación con la garantía del derecho a la educación, atribuye al Estado en su artículo 41, la obligación de garantizar el acceso a la educación, así:

Ley 1098 de 2006

Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

17. Garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos.

En concordancia con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establece la ley⁴⁷; en particular, la Ley 715 de 2001.

Así, corresponde al Estado garantizar las condiciones para que los niños tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su lugar de habitación, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos.

Para ello, la Nación tiene la obligación de impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión del orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones⁴⁸, para lo cual, por conducto del Ministerio de Educación Nacional, realiza convocatorias anuales, a efectos de que los municipios postulen sus proyectos de inversión en sedes de instituciones educativas rurales y obtengan recursos de financiación o cofinanciación⁴⁹.

Así mismo, a través del Sistema General de Participaciones (SGP), la Nación destina recursos para financiar la prestación del servicio educativo, de conformidad con el artículo 356 de la Constitución y la Ley 715 de 2001⁵⁰.

En relación con las competencias de los departamentos, la citada Ley 715 establece, de forma general, que deben prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios⁵¹. En el caso de los municipios no certificados para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, como es el caso del Municipio de San Vicente del Caguán, los departamentos tienen la obligación adicional de prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, así como de administrar y distribuir los recursos entre los municipios de su jurisdicción⁵². Dentro de las destinaciones de estos recursos está la construcción de infraestructura y mantenimiento de las instituciones educativas.

Uno de los criterios que establece la Ley 715 de 2001 para la distribución de la participación en educación en el SGP, es la distinción entre las entidades certificadas y no certificadas. El artículo 20 de la Ley 715 de 2001 determina que corresponde a la Nación certificar a los municipios con más de cien mil (100,000) habitantes para administrar los recursos provenientes del SGP⁵³, así como establecer las condiciones en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera para que aquellos municipios con menos de esta población puedan certificarse⁵⁴.

En lo que tiene que ver con los municipios, el artículo 8 de la Ley 715 de 2001, en su numeral 3, establece que los municipios no certificados “podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”.

8. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El Decreto Ley 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como parte de lo acordado en el punto 1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), referente a la Reforma Rural Integral.

Adicionalmente, reguló la adopción de los PDET en 170 municipios y estableció su coordinación en cabeza de la Agencia para la Renovación del Territorio⁵⁵ (ART). De igual manera, el artículo 4 de la precitada norma estableció que cada PDET sería instrumentalizado en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), contruidos de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.

El Municipio de San Vicente del Caguán se encuentra dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, suscrito el 31 de diciembre de 2019 por la Agencia para la Renovación del Territorio, la Gobernación del Caquetá y los alcaldes de los distintos municipios que comprende. En este PATR, la Agencia para la Renovación del Territorio, después de un proceso participativo, estableció una planeación para inversión en el territorio en ocho pilares, uno de ellos correspondiente a la educación y primera infancia rurales. En este pilar⁵⁶, la ART estableció una serie de medidas que buscan mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación rural preescolar, básica y media, en condiciones de equidad y eficiencia, mejorar la oferta en educación e implementar programas de formación en tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la población rural de los municipios, entre otras⁵⁷. Adicionalmente, dentro de ese PATR se construyeron 17 pactos municipales⁵⁸, uno de los cuales corresponde al citado municipio y en él hay iniciativas para mejorar y adecuar la infraestructura de varias sedes educativas, entre ellas, Las Morras, Lusitania y El Divino Niño⁵⁹.

III. CASO CONCRETO

El Defensor del Pueblo, Regional Caquetá, presentó una demanda de tutela en nombre de los niños, niñas y jóvenes que estudian en la Institución Educativa Rural (I.E.R) Los Andes, sedes Las Morras, Lusitania y el Divino Niño, ubicadas en el Municipio de San Vicente del Caguán, con el objeto de que se les protegieran sus derechos fundamentales a la vida, la educación, la salud, la vida digna y la primacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, amenazados o vulnerados por causa del deterioro que presenta la estructura física y la inestabilidad del terreno en donde se encuentran las sedes educativas en las que reciben el servicio de educación.

En respuesta a la solicitud de amparo, la Gobernación del Caquetá precisó que no priorizó las sedes educativas Las Morras y El Divino Niño para la intervención en infraestructura, porque no fueron postuladas por los rectores o por el alcalde de San Vicente del Caguán. Además, indicó que la sede Lusitania está en un terreno perteneciente a un particular, por lo que no es viable la inversión de recursos públicos. Por su parte, el Municipio de San Vicente del Caguán manifestó que la Gobernación del Caquetá es la autoridad competente para tomar las medidas necesarias para el mantenimiento de infraestructura de las instituciones educativas que se encuentran a su cargo.

Mediante providencia del 16 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá, negó la tutela al considerar que la Gobernación del Caquetá ha invertido en el mejoramiento y construcción de las infraestructuras educativas en el Departamento y que fue el mismo rector de la I.E.R. Los Andes quien decidió no priorizar estas sedes. Esta decisión fue confirmada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Florencia, Caquetá, en la providencia del 2 de julio de 2019.

A continuación, la Sala procede a realizar el estudio del presente caso y al respecto, verificará los hechos que se encuentran debidamente probados para resolver el problema jurídico.

1. Las sedes educativas de la I.E.R. Los Andes en Las Morras, Lusitania y El Divino Niño no son aptas para prestar el servicio público de educación en condiciones dignas y seguras

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, la Sala Quinta de Revisión ha establecido que las sedes del I.E.R. Los Andes en Las Morras, Lusitania y El Divino Niño presentan deterioros que limitan significativamente la prestación del servicio público de educación. Según se desprende del informe técnico de “inspección técnica de verificación de gestión de riesgo”, que fue adjuntado por el Defensor del Pueblo, Regional Caquetá y por la Alcaldía de San Vicente del Caguán⁶⁰:

a. La sede El Divino Niño presenta desprendimientos de tierra del talud, los cuales provocan una afectación seria a la infraestructura. El edificio contiene grietas en los muros interiores y exteriores, acompañado de un deterioro progresivo de las instalaciones y las lozas de las aulas. Existe material fotográfico que da cuenta de este deterioro⁶¹.

a. La sede Lusitania presenta daños importantes en la infraestructura, tales como grietas en los muros interiores y exteriores. Las instalaciones no se encuentran en condiciones adecuadas de funcionamiento y generan un factor de riesgo para la comunidad porque el terreno en donde se encuentra la sede presenta un nivel de inestabilidad significativa.

a. La sede Las Morras tiene el restaurante escolar, la batería sanitaria y el aula, en áreas no aptas para funcionamiento por encontrarse ubicadas en un terreno que presenta inestabilidad significativa y genera un factor de riesgo. La infraestructura se ha visto afectada por los asentamientos del terreno.

En tales circunstancias las edificaciones ponen en riesgo la vida y la integridad física de los integrantes de estas instituciones educativas y no cumplen las normas básicas para proteger a las personas ante cualquier riesgo o daño.

2. El Departamento del Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán deberán adoptar medidas para brindar soluciones concretas a la situación que presentan las sedes educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño

Para esta Sala, el Departamento del Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán al permitir el funcionamiento de las sedes educativas las Morras, Lusitania y El Divino Niño en las condiciones señaladas anteriormente no garantizan adecuadamente el derecho fundamental a la educación y ponen en riesgo la integridad personal de los menores de edad y sus docentes.

En efecto, de acuerdo con el marco normativo descrito en el fundamento jurídico II. 6. de la presente providencia le corresponde al Departamento del Caquetá la administración y distribución de dichos recursos y con ello la inversión en la infraestructura educativa del Municipio de San Vicente del Caguán toda vez que éste no se encuentra certificado para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Es importante destacar que la responsabilidad departamental de velar por la infraestructura educativa de los municipios cuyos recursos del SGP administra es directa y no está condicionada por la diligencia de las autoridades municipales o de los directivos docentes responsables de las sedes las instituciones a su cargo. En efecto, la competencia tiene origen legal y es deber del Departamento verificar periódicamente el estado y condiciones reales de las sedes en las cuales se ejecutan los recursos a su cargo.

No obstante, la responsabilidad sobre la infraestructura de las instituciones educativas de conformidad con numeral 3 del artículo 8 de la Ley 715 de 2001 no es solamente departamental. En el presente caso, el Municipio de San Vicente del Caguán no puede alegar que no es de su competencia velar porque en su jurisdicción las sedes educativas cumplan con las condiciones mínimas que garanticen la integridad física de los menores que reciben clases en dichas sedes.

El municipio tiene entre sus funciones participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación, siempre que no generen gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones. Esto significa que los municipios no certificados para asumir el manejo autónomo de los recursos del SGP no pueden desligarse de su responsabilidad primaria de velar por los derechos de los menores en su jurisdicción en materia educativa y mucho menos cuando, como es evidente en este caso, dicha omisión agrava el riesgo al que están sometidos los menores que cursan sus estudios en instalaciones educativas ubicadas en su territorio.

Dado que, en concordancia con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establece la ley, y debido a que el Ministerio de Educación Nacional⁶² y la Agencia para la Renovación del Territorio⁶³, este último en relación con la ejecución de los PEDET, adelantan planes y programas que buscan la mejora de la infraestructura educativa, resulta necesario que el Municipio de San Vicente del Caguán vele por la oportuna postulación de los predios a las convocatorias realizadas por las distintas entidades del Estado para la inversión en infraestructura educativa. Adicionalmente, debe impulsar las medidas que sean necesarias para preservar en todo momento la integridad física de los menores al momento de recibir clases y permitir la prestación del servicio de educación en condiciones dignas.

Por consiguiente, la Sala ordenará al Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán que, dentro del marco de sus competencias, elaboren e impulsen, mediante un plan de contingencia, los proyectos necesarios para garantizar en condiciones de disponibilidad y accesibilidad adecuadas, el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes que reciben clases en las sedes educativas Las Morras, Lusitania y el Divino Niño de la Institución Educativa Rural Los Andes, ubicadas en el precitado municipio.

De igual manera y, en desarrollo del interés superior de los menores, mientras dichos proyectos se formulan, financian y ejecutan de conformidad con las normas de planeación y gestión aplicables al sector educativo en las mencionadas entidades territoriales, estas deberán adoptar de forma conjunta las medidas provisionales que permitan prestar temporalmente el servicio de educación en dichas sedes o en sedes alternas sin riesgo para la integridad física de estudiantes y personal docente, o mediante la implementación de otras formas de accesibilidad a tales servicios.

Estas medidas, deberán desarrollarse en los siguientes términos:

a. Plan de contingencia y participación de las comunidades en su elaboración

Para determinar el lugar y las condiciones en las que los menores y sus docentes recibirán de forma definitiva sus clases, la Gobernación del Caquetá y la Alcaldía de San Vicente del Caguán formularán un plan de contingencia que será elaborado con la participación de las comunidades que se benefician de los servicios de las sedes educativas las Morras, Lusitania y El Divino Niño. En este proceso, las partes podrán presentar sus observaciones, consideraciones y propuestas sobre las condiciones en las que debe ser garantizado el derecho a la educación de los menores, teniendo en cuenta sus particulares circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Estos mecanismos de participación deberán contar, en lo posible y en el marco y desarrollo de sus respectivas competencias, con la intervención del Ministerio de Educación Nacional, la Agencia para la Renovación del Territorio, la Defensoría del Pueblo, regional Caquetá y el personal docente de cada sede⁶⁴. La Gobernación y la Alcaldía harán las invitaciones pertinentes.

Asimismo, deberán contar, en lo posible y para mayor eficacia, con el concurso de los padres de familia y los estudiantes afectados. Este espacio de diálogo debe adelantarse por las autoridades encargadas con la mayor buena fe, de manera genuina, con el ánimo de generar consensos y en donde todos los actores puedan ser escuchados y dejar constancia de sus propuestas.

Lo anterior no obsta para que las autoridades, en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales y luego de escuchar a las comunidades, adopten las decisiones a que haya lugar. Dichas determinaciones deberán ser idóneas, razonables y privadas de toda arbitrariedad.

b. Medidas provisionales para garantizar el derecho fundamental a la educación

Las autoridades podrán adoptar medidas provisionales, como la reubicación de los menores en otros centros educativos, la adaptación de los predios, instalaciones o edificaciones, para que los niños, niñas y jóvenes puedan recibir clases en condiciones básicas de salubridad y seguridad, o la implementación de medios tecnológicos de accesibilidad a tales servicios. Si las autoridades deciden reubicar a los menores en otros centros educativos, deberán garantizar el servicio de transporte, de manera gratuita, a los estudiantes que así lo requieran. Si por el contrario, deciden adaptar nuevos predios, instalaciones o edificaciones

para garantizar este servicio, el mismo deberá prestarse en condiciones dignas, en donde las partes deberán certificar que dicho servicio no se preste en zonas de riesgo o en condiciones iguales o similares a las que se presentan en esta acción de tutela.

Las planes, programas o proyectos adoptados en el PATR, Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, deberán ser tenidos en cuenta en la búsqueda de soluciones y en los acuerdos que llegaren a realizar.

d. Plazos para la implementación de las medidas

Las medidas provisionales, que buscan garantizar el derecho a la educación de los menores que asisten a las sedes educativas Las Morras, Lusitania y El Divino Niño deberán ser ejecutadas en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia.

Los espacios de diálogo y participación que darán lugar al plan de contingencia del literal a. deberán ponerse en marcha dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia.

El plan de contingencia deberá ser adoptado de forma conjunta por el Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán dentro de los sesenta (60) días siguientes al inicio de los espacios de diálogo con las distintas comunidades

e. Mecanismos de concertación con la comunidad

Las autoridades podrán acordar con las comunidades métodos de trabajo virtual que permitan la participación de todas las autoridades y representantes señaladas en esta providencia y, en todo caso, dar cumplimiento a las instrucciones que las autoridades en materia sanitaria han adoptado desde el comienzo de la pandemia generada por el COVID-19.

f. Presentación del plan de contingencia ante el Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la instalación del espacio de diálogo, el Departamento de Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán deberán, de manera conjunta, adoptar y presentar ante al Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá, un plan de contingencia que resuelva de forma definitiva los riesgos que enfrentan los menores en las sedes educativas objeto de estudio. El citado plan deberá tener un cronograma claro y razonable de implementación no mayor a dieciocho (18) meses que recoja, en lo posible de forma razonable y desprovisto de toda arbitrariedad, las sugerencias y los acuerdos alcanzados con las comunidades.

g. Alcance de la orden

En tanto la Sala de Revisión no especificará las acciones y obras que deberán ejecutarse para dar solución a los hechos que originaron la presente sentencia, el Departamento del Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán, tomando en consideración las opiniones expresadas en los espacios de diálogo, deberán adelantar de forma diligente las acciones

necesarias para garantizar el derecho a la educación de los menores de edad afectados en los términos de esta providencia.

h. Informes de avance y satisfacción del derecho

El Departamento del Caquetá y el Municipio de San Vicente del Caguán, en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la adopción del plan de contingencia, presentarán un informe al Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá. En dicho informe, las partes deberán describir el avance del plan de contingencia al que se ha hecho aquí referencia. Luego de la presentación de aquel, deberán presentar trimestralmente, informes adicionales que den cuenta del desarrollo de los planes, programas y proyectos adoptados para dar solución definitiva a los problemas que han dado lugar a la presente tutela, hasta que el juez de primera instancia determine que se ha satisfecho la garantía constitucional del derecho a la educación, previo concepto del Defensor del Pueblo, regional Caquetá.

Cabe resaltar, que los planes, programas y proyectos que adopten las autoridades deben velar porque exista una solución definitiva en el menor tiempo posible. En esta medida, el Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá podrá solicitar a las partes información adicional que dé cuenta del cumplimiento de estos planes, programas y proyectos. Además, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá podrá decretar las medidas adicionales que considere necesarias para garantizar el restablecimiento de los derechos o la eliminación de las causas de la amenaza⁶⁵.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Florencia -Caquetá-, mediante la cual confirmó la decisión del Juzgado Tercero Penal Municipal de Caquetá en el sentido de negar la acción de tutela instaurada por el Defensor del Pueblo Regional de Caquetá. En consecuencia, TUTELAR el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y jóvenes que estudian en la Institución Educativa Rural (I.E.R) los Andes, sedes Las Morras, Lusitana y El Divino Niño, ubicadas en San Vicente del Caguán, Caquetá.

SEGUNDO.- ORDENAR al Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán que, dentro del marco de sus competencias, elaboren e impulsen, mediante un plan de contingencia, los proyectos necesarios para garantizar el derecho a la educación en condiciones de disponibilidad y accesibilidad sin poner en riesgo los derechos a la vida y la integridad física de los niños, niñas y jóvenes que reciben clases en las sedes educativas Las Morras, Lusitania y el Divino Niño de la Institución Educativa Rural (I.E.R) los Andes, ubicadas en el Municipio de San Vicente del Caguán. En consecuencia, las entidades territoriales aquí mencionadas deberán iniciar la elaboración del mencionado plan dentro de los treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, con la participación de las comunidades beneficiarias de los servicios prestados en las sedes educativas para determinar el lugar y las condiciones en las que los menores y sus docentes atenderán de forma definitiva sus clases, tal y como se advierte en la parte motiva.

TERCERO.- ORDENAR al Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán que, de forma conjunta, adopten y presenten ante el Juez Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá, el plan de contingencia elaborado a partir de las sugerencias y acuerdos alcanzados con las comunidades en un término máximo de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de esta providencia. Este plan deberá tener un cronograma claro y razonable de implementación no superior a dieciocho (18) meses desde su adopción.

QUINTO.- ORDENAR al Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán que, a partir de la adopción del plan de contingencia, cada tres (3) meses se informe al Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá, los avances en su implementación hasta la satisfacción del derecho a la educación en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- REMITIR copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación para que, dentro del ámbito de sus funciones constitucionales, vigile su cumplimiento.

SÉPTIMO.- ORDENAR que, por la Secretaría de la Corporación, se libren las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-011 DE 2021

Acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo, Regional Caquetá, contra el Departamento del Caquetá, Secretaría de Educación Departamental y el Municipio de San Vicente del Caguán.

Magistrado Ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Corte Constitucional, a continuación, expongo las razones que me conducen a aclarar el voto en la Sentencia T-011 de 2021, proferida por la Sala Quinta de Revisión el 20 de enero de ese mismo año. Aunque comparto la decisión adoptada, me separo de algunas consideraciones expuestas en la parte motiva de la sentencia.

1. En la referida providencia, esta Corporación estudió la solicitud de amparo formulada por la Defensoría del Pueblo contra la Secretaría de Educación del Departamento de Caquetá⁶⁶. El propósito de esta acción constitucional es la protección de los derechos fundamentales a la vida, la educación y dignidad humana de los niños, niñas y adolescentes que estudian en

algunas sedes de la Institución Educativa Rural (en adelante, I.E.R.) Los Andes, ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán⁶⁷.

La parte accionante informó que los menores de edad recibían clases en instalaciones gravemente deterioradas⁶⁸. En estas condiciones, dada la deficiente infraestructura de estos centros educativos, el Defensor argumentó que se desconocían los derechos fundamentales de los estudiantes e, incluso, del personal docente que presta sus servicios en dichas edificaciones.

1. En el trámite de la acción de tutela, en primera instancia se negó el amparo solicitado, por estimar que la Gobernación del Caquetá había invertido en la infraestructura educativa y decidió priorizar la destinación de recursos a otras sedes de la institución. Igualmente, el juez de segunda instancia confirmó la anterior decisión, por estimar que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. En particular, señaló que el Defensor del Pueblo debía acudir a la acción popular como medio de protección de los derechos colectivos, pues no existían pruebas de una vulneración de las garantías de los estudiantes individualmente considerados.

1. En la Sentencia T-011 de 2021⁶⁹, la Sala Quinta de Revisión revocó la providencia de segunda instancia y, en su lugar, amparó el derecho fundamental a la educación “de los niños, niñas y jóvenes” que estudian en las sedes previamente mencionadas de la I.E.R. Los Andes. En consecuencia, ordenó al Departamento del Caquetá y al Municipio de San Vicente del Caguán: (i) elaborar un plan de contingencia para el desarrollo de los proyectos que garanticen el derecho a la educación en condiciones de disponibilidad y accesibilidad; y (ii) adoptar las medidas provisionales que permitan prestar el servicio educativo en las sedes afectadas o en establecimientos educativos alternos, sin riesgo para la vida de los estudiantes y el personal docente.

Al analizar la procedencia de la acción de tutela, la decisión referida concluyó que la acción popular no era un medio eficaz e idóneo para la protección de los derechos fundamentales de los menores de edad inscritos en las sedes educativas que presentan graves daños en su infraestructura. Asimismo, encontró acreditado el requisito de inmediatez, por estimar que la vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes es “es actual y permanente”. En este sentido, destacó que las condiciones que generaron esta transgresión “no han cambiado y tampoco han sido superadas”.

1. Comparto la decisión adoptada en la Sentencia T-011 de 2021, en tanto amparó el derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes que afrontan condiciones muy difíciles, que ponen en grave riesgo su vida e integridad. No obstante, aclaro mi voto porque no comparto el análisis que realizó la decisión respecto del cumplimiento del requisito de inmediatez. Además, considero que el fallo debió precisar que los destinatarios del amparo son individualizables y determinados, por cuanto la acción de tutela tiene por objeto la protección de derechos subjetivos de personas concretas. A continuación, expondré con mayor detalle cada una de estas razones.

El estudio de inmediatez se basó únicamente en el carácter actual y permanente de la vulneración alegada, pese a que dicho análisis es residual. Además, resultaba innecesario porque la tutela se presentó oportunamente

1. El artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 establecen la acción de tutela como un mecanismo para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. Así mismo, la Sentencia C-543 de 1992⁷⁰, al declarar la inconstitucionalidad de las reglas de caducidad de la acción de tutela, recordó que, por mandato constitucional, dicha protección puede reclamarse en cualquier tiempo.

1. Con todo, la Sentencia SU-691 de 1999⁷¹ determinó que “la inexistencia de un término de

caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable”72. Es decir, es obligación del juez de tutela verificar si el amparo se presentó en dicho término, para impedir que la acción de tutela “se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”73. Con el propósito de cumplir con esta exigencia, “[d]e acuerdo con los hechos, (...) el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado”74.

Por ello, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela es improcedente “cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso considerable desde la fecha en que sucedieron los hechos o viene presentándose la omisión que afecta los derechos fundamentales del peticionario”75. El cumplimiento de esta regla tiene como uno de sus principales propósitos que no se premie “la inactividad de los interesados en el ejercicio oportuno de los recursos, la negligencia y la [desidia]”76.

1. A partir de lo expuesto y de conformidad con el carácter inmediato de la acción de tutela, considero relevante que, en la verificación del plazo razonable, el juez constitucional establezca de forma precisa cuándo ocurrió el hecho u omisión que generó la presentación del amparo. De este modo, al definir el momento en que se origina la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados, se otorga mayor claridad sobre los alcances reales de este criterio de procedencia.

En ese sentido, la Corte ha precisado que, en los casos en que existan dudas acerca del cumplimiento del requisito de inmediatez, deben considerarse “algunos parámetros jurisprudenciales de carácter excepcional para determinar el cumplimiento del requisito”77, entre los que se encuentran: “[l]a permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, esto es, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y (...) es actual”78.

1. Así, algunas decisiones de esta Corporación han considerado que uno de los motivos que puede dar lugar a la inaplicación excepcional del requisito de inmediatez es, precisamente, “la permanencia en el tiempo de la vulneración, o su agravación con el paso de los días”⁷⁹.

1. En este sentido, el carácter permanente de la presunta vulneración del derecho fundamental alegado, como criterio de análisis del requisito de inmediatez, es de aplicación excepcional y solo tiene lugar una vez se ha advertido que la tutela no se ha ejercido en forma oportuna, de acuerdo con los hechos del caso.

El carácter excepcional del parámetro enunciado se robustece si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de la Corte lo ha abordado como un supuesto en el que es aceptable la inaplicación del requisito de inmediatez. En otras palabras, acudir al criterio de vulneración permanente en el tiempo de los derechos implica la inaplicación del mencionado requisito de procedencia de la acción de tutela. A mi juicio, el uso de este criterio debe reservarse para casos excepcionales, en donde los hechos no evidencien en forma clara que hubo un ejercicio oportuno de la acción de tutela.

1. En síntesis, el principio de inmediatez es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. De acuerdo con este mandato, la interposición del amparo debe hacerse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo⁸⁰, toda vez que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales⁸¹. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que, para verificar el cumplimiento del requisito de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la presentación de la acción de tutela es razonable⁸².

1. En la Sentencia T-011 de 2021, la Sala estimó que este presupuesto se acredita porque la violación de los derechos fundamentales alegada “es actual y permanente”, por cuanto las

condiciones de deterioro de los centros educativos “no han cambiado y tampoco han sido superadas”.

Sin embargo, no comparto el análisis expuesto en este fallo. Como expliqué previamente, la evaluación del requisito de inmediatez consta de dos pasos: en primer lugar, corresponde verificar (i) si la acción de tutela se presentó en un término razonable, contado desde la ocurrencia de los hechos que suscitaron la violación o amenaza de los derechos fundamentales. Así, en caso de advertir que la solicitud de amparo no fue formulada oportunamente, (ii) deben valorarse las posibles excepciones a este presupuesto, que han sido establecidas por la jurisprudencia constitucional.

De este modo, para utilizar el criterio del carácter actual y permanente de la vulneración alegada –como circunstancia que permite verificar la inmediatez–, se requiere establecer con precisión el momento en que ocurrieron los hechos u omisiones que presuntamente la generaron, con el fin de señalar si la interposición de la tutela fue oportuna. Si se concluye lo contrario, puede emplearse el citado parámetro en forma excepcional.

En contraste, en la decisión de la referencia, la Sala se limitó a constatar que la vulneración alegada permanecía en el tiempo y, por consiguiente, consideró cumplido el requisito de inmediatez. Esta valoración se aparta de la forma en que la Corte ha entendido este principio, pues correspondía seguir el método de análisis previamente explicado. En mi criterio, la excepción no puede convertirse en la regla general.

1. Con todo, a mi juicio, en el presente caso resultaba innecesario acudir al criterio residual del carácter actual y permanente de la vulneración alegada, dado que la actuación de la entidad accionante fue pronta y oportuna. En efecto, la solicitud de amparo se presentó 11 días después de la recepción del informe correspondiente a la inspección que la Defensoría del Pueblo solicitó al Municipio de San Vicente del Caguán. Por lo tanto, transcurrieron solo

unos días desde el momento en que la parte actora tuvo conocimiento pleno de la dimensión del problema hasta que se acudió a la acción de tutela.

Así las cosas, no había duda de que la acción constitucional fue formulada en un término razonable. Por consiguiente, no cabía emplear una de las excepciones al cumplimiento del requisito de inmediatez, por cuanto aquel se encontraba plenamente acreditado.

1. Además, la providencia respecto de la cual aclaro mi voto consideró que la acción de tutela “puede ser interpuesta en cualquier momento siempre que la vulneración de los derechos fundamentales incoados persista”. Estoy en desacuerdo con esa interpretación, porque termina por desnaturalizar el requisito de inmediatez. Mientras no se cambien las condiciones supuestamente vulneradoras del derecho o no se superen las presuntas afectaciones, siempre será procedente la intervención del juez constitucional lo cual, sin duda, deja sin sentido útil este presupuesto.

1. Así, no comparto el análisis de inmediatez que la providencia realiza, por cuanto se funda únicamente en la afectación actual del derecho a la educación. Dicha aproximación deja de lado la importancia de valorar las circunstancias generadoras de la vulneración y la conducta del accionante en relación con aquellas.

Esta aplicación flexible, innecesaria y que no atiende al carácter excepcional del criterio de permanencia en el tiempo de la violación del derecho, hace necesario cuestionar, en atención a la jurisprudencia previamente expuesta, la decisión de la sentencia de aplicar el criterio excepcional, en circunstancias en que la tutela se ejerció de forma oportuna.

La sentencia debió precisar que los destinatarios del amparo son individualizables y

determinados

En consonancia con esta naturaleza, el numeral tercero del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 indica expresamente que la acción de tutela no procederá cuando se pretenda proteger derechos colectivos, sin perjuicio de los casos en que se puede interponer como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Esta causal de improcedencia fue consagrada de manera independiente, precisamente con el propósito de enfatizar en el carácter protector de los derechos fundamentales subjetivos que se estableció para la acción de tutela. De esta manera, aunque la Constitución misma dispone que la existencia de otros medios de defensa judiciales torna improcedente la acción de tutela, el Legislador consideró necesario precisar que, en cualquier caso, el amparo constitucional no busca proteger intereses colectivos o difusos.

1. En este sentido, la garantía de derechos fundamentales a través de la acción de tutela exige que las órdenes de protección se dirijan a sujetos determinados o, en todo caso, determinables. No obstante, la providencia respecto de la cual aclaro mi voto amparó el derecho a la educación “de los niños, niñas y jóvenes” que estudian en las sedes Las Morras, Lusitana y El Divino Niño de la I.E.R. Los Andes. Dicha formulación, a primera vista, conduciría a pensar que la Corte Constitucional concedió la protección de un derecho colectivo a través de una medida general, destinada a salvaguardar intereses de carácter difuso e indeterminado.

Pese a lo anterior, en mi criterio, dicha orden debe entenderse en el marco de la determinabilidad de los titulares de los derechos fundamentales, como criterio que permite distinguir la acción de tutela de otros medios judiciales consagrados en el ordenamiento

jurídico. En este sentido, al afirmar que la salvaguarda se extiende a los estudiantes de las sedes educativas mencionadas, la decisión proferida se refiere a las personas concretas e individualizables, cuyos derechos se encuentran vulnerados o amenazados por las actuaciones de las entidades accionadas.

1. Con todo, la sentencia debió analizar expresamente la determinabilidad de los sujetos que serían destinatarios de la protección iusfundamental, con el fin de preservar la naturaleza de la acción de tutela. En este orden de ideas, el fallo respecto del cual aclaro mi voto tenía la carga de precisar el carácter individualizado y concreto de las personas cuyos derechos se garantizan, dado que el objeto de la acción de tutela no puede recaer sobre la protección de derechos o intereses colectivos, salvo que se demuestre una relación de conexidad entre la amenaza de estos últimos y la violación de un derecho fundamental de un titular concreto⁸⁴.

En esta ocasión, la determinación de los destinatarios del amparo podía realizarse con facilidad, a partir del material probatorio allegado al expediente. En particular, la Alcaldía de San Vicente del Caguán informó el número de estudiantes que asistían a cada sede. Por lo anterior, considero que era necesario explicar que las órdenes proferidas se dirigen a la protección de derechos subjetivos, cuyos titulares están identificados e individualizados.

1. De esta manera, expongo brevemente las razones que me conducen a aclarar el voto respecto de la Sentencia T-011 de 2021, adoptada por la Sala Quinta de Revisión.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

2 Folio 5 del cuaderno principal. Informe de la inspección técnica de verificación que realizó la Secretaría de Inclusión Social del 26 de abril de 2019.

3 El artículo 138 de la Ley 115 de 1994 establece que los establecimientos educativos deben disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados.

4 Folio 46 del cuaderno II.

5 Folio 61 del cuaderno II.

6 Al respecto, la Gobernación del Caquetá afirmó que son aproximadamente 145 Establecimientos Educativos y 1194 sedes que han sido intervenidas y que cuentan con necesidades prioritarias y que la inversión ha ascendido a un valor aproximado de treinta mil millones de pesos (\$30.000.000.000,00). Folio 61 del cuaderno II.

7 Auto de sustanciación 528 del 14 de mayo de 2019. Folio 76 de Cuaderno II.

8 Folio 79 del cuaderno II.

9 Folio 99 del cuaderno III.

10 Folio 109 del cuaderno II.

11 Folio 7 del cuaderno II.

12 Artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

13 Folio 34 del cuaderno I. Frente al caso concreto, el Ministerio de Educación Nacional aseguró que le corresponde al departamento del Caquetá planificar y priorizar, en primera instancia, los proyectos de infraestructura educativa, los cuales pretenden ser cofinanciados por el Ministerio de Educación Nacional, a través de la postulación de predios de las instituciones educativas que requieren de infraestructura (en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, artículo 6.2.2 y 6.2.4). En paralelo, el Ministerio deberá verificar la población estudiantil existente en la zona y determinar la viabilidad del proyecto.

14 Folio 66 del cuaderno I.

15 La ART remitió a esta Sala el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, adoptado en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), en donde se encuentra el Municipio de San Vicente del Caguán. Folio 42 del cuaderno I.

16 Folio 142 del cuaderno I.

17 Folio 142 del cuaderno I.

18 Lo anterior, de conformidad con la información recibida por el presidente de la Junta de Acción Comunal y la Alcaldía de San Vicente del Caguán.

19 Folio 145 del cuaderno 1.

20 El artículo 44 de la Constitución Política establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

21 Cfr. Sentencia T-736 de 2017.

22 En el ejercicio de dicha justificación, el agente oficioso deberá demostrar que (i) no concurre persona que ejerza la patria potestad o que la misma se encuentra formal o materialmente inhabilitada para formular las acciones judiciales o administrativas necesarias; o (ii) que si bien concurren los padres o guardadores, existe evidencia que los mismos se han

negado a formular las acciones y dicha omisión afecta gravemente los derechos del niño o niña concernida.

23 Auto de sustanciación 528 del 14 de mayo de 2019. Folio 76 de Cuaderno II.

24 Sentencia T-545 de 2016, reiterado por la Sentencia T-613 de 2019.

25 En la Sentencia T-006 de 2019, esta Corporación estudió una acción de tutela en contra de la Alcaldía de Santiago de Cali y su Secretaría de Educación, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y la Constructora Carpol Ltda, por las fallas presentadas en una rampa perteneciente a la infraestructura del colegio, lo cual ponía en riesgo la vida e integridad personal de los estudiantes. Al estudiar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte concluyó que la acción popular no era la vía idónea para resolver este tipo de controversias, debido a que el amparo no se interponía para obtener la protección de derechos colectivos de un grupo poblacional determinado, sino por el contrario, para salvaguardar los derechos fundamentales de los menores de edad que se encontraban estudiando en ese centro educativo.

27 Sentencia T-1028 de 2010, reiterado por la Sentencia T-006 de 2019.

28 Sentencia T-613 de 2019.

29 Artículo 8 del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

30 Es así, como el artículo 9 del Código de Infancia y Adolescencia establece que en caso de conflictos entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

31 Sentencia T-613 de 2019, T-457 de 2018.

32 Sentencias T-091 de 2018, T-209 de 2019 y T-613 de 2019. En particular la Sentencia T-209 de 2019.

33 El artículo 356 de la Constitución Política establece que: “Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios

de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”. De igual manera, el artículo establece que, en aplicación de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, “la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios”.

34 La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.

35 La Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo 12 el derecho a una educación gratuita.

36 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 13 la obligación a cargo de todos los Estados de reconocer el derecho de toda persona a la educación.

37 De acuerdo con la Observación General No. 13, la garantía de disponibilidad establece la necesidad de que existan instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente que, a su vez, deberán contar con “edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. Observación General No. 13: El derecho a la educación (artículo 13). Comité de los Derechos del Niño: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13). 2011.

38 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en la Observación General No. 13 que, la accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); Accesibilidad económica. La

educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

39 Sentencias C-376 de 2010.

40 Sentencias T-787 de 2006, T-805 de 2007, T-533 de 2009, T-743 de 2013 y T-209 de 2019.

41 Sentencia T-734 de 2013, en donde la Corte reiteró que “La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo”.

42 Sentencia T-167 de 2019.

43 Sentencia T-209 de 2019. Al respecto, la Sentencia C-535 de 2017, que analizó la constitucionalidad del Decreto 892 de 2017, señaló que: “los deberes estatales en la materia implican, en aras de la disponibilidad y la accesibilidad procurar que las condiciones geográficas de determinada zona, no impidan la formación escolar y esta pueda concretarse sin distinción respecto de los centros geográficos”. Lo anterior ha sido reafirmado por las Sentencias T-456 de 2013, T-085 de 2017, T-091 de 2018.

44 T-209 de 2019. Respecto del derecho a la educación en las zonas rurales y su relación con la igualdad de oportunidades, la Corte advirtió en la sentencia T-467 de 1994 lo siguiente: “Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades”.

45 Cfr. Sentencia T-209 de 2019. F.J. 186 a 192.

46 El artículo 150 de la Ley 115 de 1993 establece la competencia de las asambleas y consejos, quienes deberán regular la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 de 1993 y dicha Ley.

47 Cfr. Ley 1454 de 2011, en particular su artículo 27 que desarrolla los principios de ejecución de competencias.

48 Numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley 715 de 2001.

49 A través de la Resolución 10281 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional estableció los criterios de priorización de proyectos de infraestructura educativa a favor de los establecimientos educativos oficiales ubicados en zonas urbanas y rurales. Estos proyectos son financiados o cofinanciados por el Ministerio de Educación Nacional, con cargo a los recursos del artículo 11 de la Ley 21 de 1986

50 Artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

51 Artículo 6.1.1. Ídem.

52 Artículo 16 de la Ley 715 de 2001: “La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento” y numerales 6.2 a 6.2.15 del artículo 6 de la Ley 715 de 2001.

53 El artículo 20 de la Ley 715 de 2001 establece: “Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo//Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación”.

54 El artículo 6 de la Ley 715 de 2001 establece las competencias de los departamentos, respecto de los municipios no certificados.

55 El artículo 1 del Decreto 1223 de 2020, que modificó la estructura de la Agencia para la Renovación del Territorio, estableciendo a cargo de la ART, las funciones de: (iii) diseñar y administrar el Banco de Proyectos de los proyectos de intervención territorial; (iv) establecer estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural; y (v) adoptar estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, entre otras.

56 Pilar 4 “Educación Rural y Primer Infancia Rural”, del Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

57 Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, que comprende los municipios de Albania, Algeciras, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Morella, Puerto rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso. Suscrito el 31 de enero de 2019. El pilar 4 del PART incorpora medidas para la educación rural y primera infancia rural.

58 Iniciativa 2.4.1. del PATR Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

59 Folio 42 del cuaderno I.

60 Folio 5 del cuaderno principal. Informe de la inspección técnica de verificación que realizó la Secretaría de Inclusión Social del 26 de abril de 2019.

61 Folio 5 del cuaderno principal, informe de la inspección técnica de verificación que realizó la Secretaría de Inclusión Social del 26 de abril de 2019 y puntos 1.4. y 1.5 de los antecedentes.

62 Numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley 715 de 2001.

63 Según lo señalado en el Decreto 2366 de 2015, la Agencia para la Renovación del Territorio tiene dentro de sus funciones la de adelantar la divulgación y difusión de la oferta de servicios de la Agencia, para garantizar el adecuado acceso a la información en las zonas rurales priorizadas, así como la coordinación de los PDET, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto Ley 893 de 2017.

64 De conformidad con el numeral 2 del artículo 277 de la Constitución Política, que establece la obligación a cargo del Defensor del Pueblo de “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad”, el numeral 3º del artículo 1 del Decreto 1223 de 2020 que establece a cargo de la ART, la función de “diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales y comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territoriales, en las zonas rurales de conflicto priorizadas”; y el numeral 5.10 de la Ley 715 de 2001 que dispone a cargo de la Nación, la obligación de “prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar”.

65 Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, establece que: “[e]l juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

66 Durante el trámite de tutela, el Municipio de San Vicente del Caguán fue vinculado por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia (Caquetá).

68 De acuerdo con el informe suministrado al Defensor del Pueblo por la Secretaría de Inclusión Social de San Vicente del Caguán: “(i) en la Sede El Divino Niño no se prestan servicios a la comunidad, y (ii) en las sedes educativas Lusitania y Las Morras, aunque sí se prestan estos servicios, las sedes presentan riesgo en su funcionamiento porque se encuentran ubicadas en un terreno que presenta inestabilidad significativa. Las afectaciones a la infraestructura que se reportan fueron respaldadas con material fotográfico que acreditan las grietas en los muros interiores y exteriores, el deterioro general de las aulas y las lozas, la ubicación de los terrenos afectados por el asentamiento y la ubicación de un puesto de salud que se encuentra en funcionamiento en la sede educativa El Divino Niño”.

69 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

70 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

71 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

72 Sentencia SU-691 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

73 Ibídem

74 Ibídem.

75 Sentencias T-001 de 2007, T-335 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-1236 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

76 Sentencias T-575 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-178 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

77 Sentencia T-185 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería. El carácter excepcional de aplicación de estos parámetros fue reiterado en las Sentencias T-672 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-681 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-905 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

78 Sentencia T-185 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

79 Sentencias T-022 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-150 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada, T-663 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango, T-981 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-206 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa y T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. La Sentencia T-206 de 2011 específicamente dijo lo siguiente: “A partir de esa concepción del principio de inmediatez, la Corporación ha destacado una serie de elementos que deben tomarse en cuenta al momento de efectuar el estudio del requisito en mención, y ha previsto algunos eventos en los cuales el análisis tiende a ser más flexible, o el requisito es directamente inaplicable, siempre concibiendo las exigencias de procedibilidad de la tutela como medios para la eficacia de principios constitucionales de mayor relevancia. [...] // Y, entre los motivos que puedan dar lugar a la inaplicación del requisito se encuentran, en primer término, las condiciones de vulnerabilidad del peticionario pues, en virtud del principio de igualdad material, las cargas procesales deben distribuirse de acuerdo con las posibilidades fácticas de cumplimiento de los interesados; y, en segundo término, la permanencia en el tiempo de la vulneración, o su agravación con el paso de los días, aspecto que se evidencia especialmente en el escenario de los derechos pensionales”.

80 Sentencia T-834 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-887 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

81 Sentencia T-401 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia T-246 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

82 Sentencia T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

83 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter subjetivo de los derechos que se protegen mediante la acción de tutela, primordialmente, en decisiones en las cuales se debate si el objeto del amparo constitucional que se estudia es la protección de derechos fundamentales o colectivos. Sobre el particular, véanse, entre muchas otras, las Sentencias T-061 de 2017, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-253 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-149 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-187 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-135 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

84 Sentencia T-099 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.