

Sentencia T-022/12

DERECHO A LA EDUCACION Y SU AMPARO POR TUTELA-Caso en que se pide realización de obras de adecuación y mejoramiento de la infraestructura del colegio o su reubicación

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS Y SU PROTECCION CONSTITUCIONAL

ACCION DE TUTELA Y CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Caso en que mediante otra sentencia se concedió lo solicitado en la demanda

Al encontrarse satisfecha la pretensión formulada en sede de tutela, la probable vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes, docentes y funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, ha sido superada, en vista de que un juez constitucional ya dictó medidas en ese sentido, las cuales, desde julio de 2011 vienen ejecutándose, encaminados al mismo fin perseguido con la presente acción, frente a lo cual fuerza es concluir, conforme a lo anotado en precedencia, que la decisión que cabría adoptarse en el caso concreto resultaría contraria al objetivo constitucionalmente previsto para este mecanismo de amparo, pues supondría una dualidad de propósitos absolutamente innecesaria.

Referencia: Expediente T-3.178.892

Demandante: Personería Municipal de Cota, en representación de los estudiantes, docentes y funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”

Demandado:

Alcaldía Municipal de Cota y otros

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil doce (2012)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio

de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido el 8 de julio de 2011 por el Juzgado Civil del Circuito de Funza, mediante el cual se confirmó el fallo dictado el 25 de mayo de 2011 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Cota, dentro de la acción de tutela promovida por la Personería Municipal de Cota, en representación de los estudiantes, docentes y funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

La Personería Municipal de Cota, presentó acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Cota, la Cooperativa de Municipios “Coopmunicipios”, la Cooperativa para el Desarrollo Integral de los Municipios “Coopemun” y la Compañía de Seguros Generales “Cóndor S. A”, para que les fuera protegido el derecho fundamental a la educación, a la integridad y a la vida de las niñas, niños y adolescentes estudiantes de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, así como también, de los docentes y demás funcionarios pertenecientes a dicho plantel, los cuales considera vulnerados por las mencionadas entidades al no realizar las obras de mejoramiento de la infraestructura del colegio o reubicar el plantel educativo.

2. Hechos

El demandante los narra, en síntesis, así:

2.1. El 6 de agosto de 2003, se suscribió el convenio interadministrativo No. 069, entre el Municipio de Cota en calidad de contratante y la Cooperativa de Municipios “Coopmunicipios” en condición de contratista, con el objetivo de construir la nueva sede de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”.

2.2. Como garantía de cumplimiento del mencionado convenio, el contratista constituyó dos pólizas de seguros, la primera, con el fin de amparar los riesgos que la obra pueda presentar, destacándose entre ellos, el incumplimiento de las obligaciones contractuales, el manejo y la

inversión del anticipo y la estabilidad de la obra, y la segunda, de responsabilidad civil extracontractual. Pólizas que fueron modificadas en reiteradas ocasiones, pero manteniendo su finalidad.

2.3. Una vez cumplido el objeto del contrato pactado, "Coopmunicipios" entregó la obra a la Alcaldía de Cota, más sin embargo, a la edificación le faltaban los acabados y las terminaciones, para lo cual, el 26 de enero de 2006, se suscribió por parte del municipio un nuevo contrato interadministrativo con la Cooperativa para el Desarrollo Integral de los Municipios "Coopemun", bajo el No. 016 de 2006.

2.4. Convenio al que también se le constituyó garantía de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual mediante pólizas, quedando como beneficiario el Municipio de Cota. Las cuales fueron modificadas y ampliadas con relación al término de amparo de estabilidad de la obra hasta el 4 de julio de 2012.

2.5. El 4 de julio de 2007, "Coopemun" entregó la obra a la Alcaldía de Cota y suscribieron acta de recibo final y de liquidación bilateral del convenio interadministrativo No. 016 de 2006.

2.6. No obstante, a pesar de la entrega de cumplimiento de las obras pactadas en los convenios y de la creación de pólizas de cumplimiento con el fin de garantizar la estabilidad de la edificación, desde la fecha en que finalizó el contrato No. 016 de 2006, se presenta en ella agrietamientos y fisuras en columnas y muros.

2.7. Daños que se acrecientan día a día, generando accidentes cuyos perjudicados han sido los estudiantes, por fortuna, sin que hasta la fecha hayan sufrido alguna consecuencia en su estado de salud, debido al deterioro que sufre la edificación, pues además de las fisuras y agrietamientos, se han presentado filtraciones de agua, caídas de puertas y ventanas, levantamiento de pisos, etc, los cuales han sido constatados en visitas a las instalaciones del colegio por parte de miembros adscritos a la Personería Municipal de Cota.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela sean amparados los derechos fundamentales a la educación, a la integridad y a la vida, de los estudiantes, docentes y

funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, y, como consecuencia de ello, se ordene el mejoramiento de la infraestructura de la planta física del colegio o su reubicación.

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

* Original del oficio dirigido al Personero Municipal de Cota por una docente de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” (Folios 1 y 2 del cuaderno 2).

* Copia del informe de un accidente que le sobrevino a una estudiante, ocasionado por una falla en la infraestructura del plantel (Folio 3 del cuaderno 2).

* Copia de oficio remitido a la rectora de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” por miembros del personal de docentes, que integran el Comité de Prevención de Desastres del plantel, solicitando la compañía técnica de la defensa civil en el estudio de la planta física de la institución (Folios 4 y 5 del cuaderno 2).

* Copia de informe dirigido a la rectora de la institución, por parte del Comité de Prevención de Desastres del colegio, poniendo en conocimiento las conclusiones del estudio realizado junto con la Defensa Civil (Folios 6 y 7 del cuaderno 2).

* Copia de oficio remitido por un grupo de docentes a la Asociación de Padres de Familia de la institución, solicitando una interventoría externa (Folio 8 del cuaderno 2).

* Copia de la respuesta a la solicitud del Comité de Prevención de Desastres de la institución por parte de la rectora (Folio 9 del cuaderno 2).

* Fotografías de las condiciones físicas actuales de la institución (Folios 10 al 17 del cuaderno 2).

5. Respuesta de las entidades demandadas

El 12 de mayo de 2011, el Juzgado Promiscuo Municipal de Cota admitió la acción de tutela y

ordenó oficiar a las entidades accionadas, para que se pronuncien sobre los fundamentos de la demanda.

5.1. Alcaldía Municipal de Cota

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Alcaldía Municipal de Cota, por intermedio de apoderado judicial y del alcalde municipal, se pronunció sobre los supuestos expuestos en el escrito de tutela y al respecto manifestó que:

Aunque algunos de los hechos señalados en la demanda son ciertos, no es posible acceder a lo pretendido por el accionante puesto que para dirimir el conflicto jurídico esbozado, existen otros recursos o medios de defensa judiciales idóneos a los que puede recurrir el peticionario, habida cuenta que en el presente caso no se evidencia la existencia de los elementos necesarios que permiten que se configure un perjuicio irremediable y que hagan viable su protección de manera transitoria por este mecanismo, pues el Municipio de Cota, con relación al tema suscitado, ha tomado todas las medidas y acciones necesarias para la prevención y mitigación del riesgo que se pueda ocasionar por las fallas estructurales de la obra.

No desconocen que las afectaciones de la infraestructura son graves, pero a su juicio, tales irregularidades no llevan necesariamente a la consumación de un daño y le corresponde a las directivas del colegio, junto con el Comité de Prevención de Desastres del Plantel, diseñar y ejecutar las acciones necesarias para el manejo y traslado del personal en las áreas críticas de la institución.

Finalmente, señalaron que de ordenarse a la administración municipal la intervención de la edificación, se generaría una situación que afectaría las finanzas del Municipio de Cota, pues al no tener el consentimiento de la aseguradora para ello, esta se libera de su responsabilidad de garantizar la estabilidad de la obra y por ende se tornarían nulas todas las actuaciones administrativas que actualmente se están desarrollando para garantizar su cumplimiento.

5.2. Organización Integral Constructora Cooperativa COOPEMUN

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Cooperativa “Coopemun”, por

intermedio de su representante legal, dio respuesta a los requerimientos expuestos en el escrito de tutela y frente al particular, señaló que:

No son de su responsabilidad las fallas actuales que pueda presentar la obra, por cuanto, si bien suscribieron un contrato interadministrativo con el Municipio de Cota, su objeto era la construcción de la última fase del colegio y no la reparación de las fisuras y agrietamientos que con anterioridad a la celebración del convenio se venían presentando en la edificación.

Hecho que se ratifica con lo mencionado en el informe técnico suscrito por el Secretario de Obras del Municipio de Cota, de fecha 28 de julio de 2010, en el cual, en uno de sus apartes manifiesta que se puede detectar que las condiciones de falla en la obra, en su mayoría, se deben al suelo en su interacción con la estructura, pues falló al exceder su capacidad portante, en cierta medida, porque el ingeniero de suelos no supo definir su comportamiento mecánico.

5.3. Compañía de Seguros Generales CÓNDOR S. A.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la compañía Cóndor S. A., por intermedio de apoderada judicial, respondió a los supuestos de la demanda así:

Es cierto que se expidió por parte de la aseguradora una póliza de cumplimiento con el fin de garantizar la estabilidad de la obra, pero la entidad asegurada, el Municipio de Cota, debió proferir un acto administrativo que declarara el siniestro para hacerla efectiva, hecho que ocurrió por fuera del término que la ley le otorgaba y por tanto, su derecho se encuentra prescrito.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que por mandato constitucional las entidades estatales no ostentan la facultad de declarar el siniestro de estabilidad de obra a través de actos administrativos, hasta tanto, no se demuestre plenamente que dicho estado es una acción que se asume como consecuencia del incumplimiento y falta de responsabilidad del contratista.

Así, para que se pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de la póliza suscrita, se debe demostrar que con la conducta inusual del afianzado se causaron daños al asegurado, hecho que en el presente caso no ocurre, ya que no existe, en la garantía de

cumplimiento vigente, la declaración del siniestro, pues la Alcaldía de Cota contaba con un término de dos años para proceder a informar sobre la ocurrencia del presunto siniestro, contados a partir del momento en que el municipio, en cabeza de su alcalde, tuvo conocimiento de los hechos que darían lugar a la respectiva reclamación y no lo realizó, situación que se evidencia dentro del escrito de tutela presentado por el Personero Municipal de Cota¹, pues el alcalde conoció los hechos desde el mismo momento en que se entregaron las obras, es decir el 4 de julio de 2007 y, por tanto, el término para presentar la respectiva reclamación venció el 5 de julio de 2009, operando entonces el fenómeno de la prescripción, situación de la que tiene conocimiento el municipio, ya que fue expuesta en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 472 del 17 de marzo de 20112.

En conclusión, no les asiste ninguna obligación frente a la póliza suscrita, pues ante la inexistencia del siniestro no se les puede cobrar lo no debido, dado que no existe la obligación y de ordenarse, se estaría vulnerando su garantía fundamental al debido proceso.

5.4. La Administradora Pública Cooperativa de Municipios COOPMUNICIPIOS en Liquidación

La Cooperativa “Coopmunicipios en Liquidación”, por intermedio de su liquidador, profirió respuesta a los requerimientos elevados en el escrito de tutela y frente al particular señaló que:

Con relación a las fisuras y agrietamientos que se les atribuyen, no existe dentro de los archivos de la cooperativa, reclamación o solicitud alguna por parte del Municipio de Cota, con la que pretendan hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra.

Aunque es cierto que la Cooperativa “Coopecum”, en el año 2006, celebró un contrato con el Municipio de Cota con el propósito de terminar la construcción del colegio, obra que había iniciado su representada, en ningún momento “Coopecum”, informó o notificó daño alguno en las obras que entregó “Coopmunicipios”.

Afirma que no se le se pueden atribuir las fallas, luego de que han pasado más de seis años desde la entrega de la obra por parte de “Coopmunicipios”, máxime cuando con el

transcurso del tiempo se puede deteriorar la edificación por falta de mantenimiento, por acción de los estudiantes, por filtraciones de agua, por movimientos sísmicos y por cualquier otro factor externo a ellos.

II. DECISIÓN JUDICIAL

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del 25 de mayo de 2011, el Juzgado Promiscuo Municipal de Cota negó el amparo pretendido, por considerar que la acción de tutela no puede remplazar o sustituir los procedimientos ordinarios o especiales, ni modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni crear instancias adicionales a las existentes, como se pretende en el presente caso, pues no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente su amparo como mecanismo transitorio y, por tanto, según el fallador, el procedimiento viable para obtener el amparo de derechos colectivos es acudir a una acción popular con el fin de: “evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos de los estudiantes, docentes y demás personal del colegio, así como también, restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, máxime cuando dicha acción tiene un carácter preventivo, con el propósito de suprimir la amenaza, o si se causó el daño, tiene un carácter indemnizatorio, a fin de resarcir el daño a favor de la entidad pública no culpable que lo tenga a su cargo y, restitutoria cuando su fin es que las cosas vuelvan al estado anterior, esto es, antes de configurarse la vulneración(....)3”.

2. Impugnación

La Personería Municipal de Cota, de manera oportuna, presentó su impugnación al fallo y argumentó que el mecanismo subsidiario de tutela es el procedente para dirimir el conflicto planteado, por cuanto los estudiantes, docentes, funcionarios y demás miembros administrativos adscritos a la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” se encuentran en inminente peligro de sus derechos fundamentales, debido a los daños que presenta la estructura física del colegio, pues puede generar accidentes lamentables al no tomarse las medidas inmediatas tendientes a prevenir y mitigar el riesgo.

3. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia del 8 de julio de 2011, el Juzgado Civil del Circuito de Funza, desestimó las razones de la alzada y confirmó el fallo de primera instancia, argumentando que el mecanismo idóneo para hacer cesar el agravio imputado es la acción popular, pues por medio de ella se pueden amparar los derechos del colectivo y proponer medidas cautelares con el fin de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1- Competencia

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Carta establece que toda persona tendrá derecho a acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Precepto que es desarrollado por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.” (Subrayado por fuera de texto original)

En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por el Personero Municipal de Cota, en representación de los estudiantes, docentes, funcionarios y demás miembros administrativos adscritos a la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, razón por la que se encuentra legitimado para actuar en esta causa.

2.2. Legitimación pasiva

La Alcaldía Municipal de Cota, la Administradora Pública Cooperativa de Municipios "Coopmunicipios", la Organización Integral Constructora Cooperativa "Coopemun" y la Compañía de Seguros Generales "Cóndor S.A", están legitimadas como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio, en la medida en que se les atribuye, la presunta vulneración de los derechos fundamentales que se pretenden sean amparados por medio de la presente acción de tutela.

IV. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE

1. Pruebas solicitadas por la Corte

1.1. Mediante Auto del 21 de noviembre de 20114, el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes del proceso de la referencia y mejor proveer. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO.- A través de la Secretaría General de esta Corporación, OFICIAR a la Personería Municipal de Cota, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la comunicación de este Auto, se sirva informar a esta Corporación, lo siguiente:

* ¿Cuál es el estado actual de las instalaciones e infraestructura de la Institución Educativa Departamental "Enrique Pardo Parra", ubicada en la vereda La Moya del Municipio de Cota?

* ¿Qué medidas han sido asumidas por la Alcaldía Municipal de Cota para evitar que con las fallas técnicas que se presentan en la institución se le genere un daño a los estudiantes?

* ¿Qué mejoras se han efectuado a la estructura de la Institución Educativa Departamental "Enrique Pardo Parra"?

* ¿Cuántos estudiantes tiene la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”?

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporte su respuesta al presente requerimiento.

SEGUNDO.- A través de la Secretaría General de esta Corporación, OFICIAR a la Alcaldía Municipal de Cota, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la comunicación de este Auto, se sirva informar a esta Corporación, lo siguiente:

* ¿Cuál es el estado actual de la planta física de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” ubicada en la vereda La Moya del Municipio de Cota?

* ¿Cuáles y por quiénes fueron realizados los estudios técnicos, y qué medidas sugirieron desarrollar en la infraestructura de la Institución, y si éstas han sido ejecutadas por ustedes o por quien corresponda?

* ¿Qué acciones jurídicas se han adelantado respecto de este caso?

* ¿Qué mejoras se le han practicado a la estructura física de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”?

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporte su respuesta al presente requerimiento.” 5

1.2. El 6 de diciembre de 2011, el Alcalde Municipal de Cota remitió respuesta a los

requerimientos jurídicos elevados por esta Corporación⁶, manifestando que el municipio, a través de las Resoluciones No. 472 y 514 de 2011, declaró los siniestros en la obra e hizo afectivas las pólizas que amparaban los convenios interadministrativos No. 069 de 2003 y 016 de 2006.

Agregó, que la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, por intermedio de providencia fechada el 28 de julio de 2011, bajo radicado No. 2011-00477-01, ordenó al Municipio de Cota, tutelar los derechos fundamentales a la salud, a la integridad personal, a la vida y al trato digno de los accionantes (estudiantes, docentes, funcionarios y demás miembros del personal administrativo de la Institución Departamental “Enrique Pardo Parra”) y, como consecuencia, ordenó conformar un comité con las autoridades municipales correspondientes para que acompañado de otros sectores como la personería municipal, el comité de prevención de desastres del municipio y del colegio, la asociación de padres de familia, el rector y demás directivos de la institución educativa, procedan a adelantar un estudio técnico enfocado a establecer la verdadera situación estructural del plantel, sin que dicha valoración exceda de 15 días.

Estudio que fue ejecutado por parte de la administración municipal de manera inmediata, garantizando el cumplimiento de todas las medidas que le correspondían a la alcaldía, con el fin de asegurar no solamente la continuidad del servicio educativo de los alumnos sino, además, la erradicación completa del estado de peligro que las fallas físicas del plantel generaban a los que usan la estructura.

Adicionalmente, señaló que se conformó un comité de seguimiento el 9 de agosto de 2011, con el propósito de verificar el cumplimiento de lo acordado dentro del estudio mencionado, el cual ha celebrado 3 sesiones, destacándose en la última, llevada a cabo el 8 de noviembre de 2011, el inicio del proceso licitatorio para las obras de adecuación de la planta física del colegio.

Por último, adjuntó el funcionario un oficio remitido por la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas⁷ dando respuesta a los requerimientos técnicos elevados por este Tribunal, y en el que se señala que:

* El estado actual de la planta física de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” es aceptable, aunque presenta deficiencias en acabados de piso, mampostería y cubierta.

* La administración actual no tuvo injerencia alguna en los diseños o ejecución del proyecto de la institución.

* El municipio ha llevado a cabo el proceso de declaración de siniestro por estabilidad de la obra con el fin de hacer efectiva la póliza expedida por la aseguradora Cóndor S. A., teniendo en cuenta que otras actuaciones no eran posibles. Agregando, que la administración siempre ha realizado el monitoreo preventivo y correctivo de la planta física del colegio.

* En la actualidad y una vez determinada la responsabilidad de los contratistas con base en el siniestro decretado, el municipio está esperando el reembolso de dichos recursos para generar un nuevo proceso, el cual se encuentra en proyecto y estudio para realizar la respectiva contratación, que solucione los problemas de acabados de pisos, mampostería y cubierta, que presentan las afectaciones.

5.3. La Personería de Cota se pronunció sobre los asuntos requeridos por esta Corte, mediante escrito recibido por la secretaría de esta Corporación, el 17 de enero de 20128, allegando dos oficios remitidos por la Alcaldía de Cota, en los que se manifiesta las condiciones físicas ya mencionadas en la respuesta de la entidad y, además, que la sede educativa ubicada en la vereda La Moya, cuenta con un total de 167 estudiantes.

2. Anotación Preliminar

Cabe aclarar que, aún cuando los jueces de instancia señalan que el conflicto sobre el cual versa el presente asunto debe ser dirimido dentro del trámite propio de las acciones populares puesto que se pretende el amparo de derechos colectivos, lo cierto es que debido a las circunstancias especiales que afrontan los miembros de la Institución Educativa

Departamental “Enrique Pardo Parra” y al inminente y grave peligro al que señalan se ven expuestos, para esta Sala, se hace procedente acudir a la acción de tutela para solicitar el amparo de sus garantías constitucionales. De lo contrario, se podría generar un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales ante las actuales condiciones de la infraestructura del plantel y ante lo desproporcionado que resultaría acudir a otro mecanismo para obtener su amparo, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de los afectados son niños, considerados sujetos de especial protección constitucional.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si existió, por parte de la Alcaldía Municipal de Cota, la Administradora Pública Cooperativa de Municipios “Coopmunicipios”, la Organización Integral Constructora Cooperativa “Coopemun” y la Compañía de Seguros Generales “Cóndor S.A”, violación de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes, docentes y funcionarios adscritos a la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, al no realizar las obras de adecuación y mejoramiento de la infraestructura del colegio o realizar su reubicación.

Antes de abordar el caso concreto, se realizará un análisis jurisprudencial de temas como: (i) procedencia de la acción de tutela, (ii) el derecho a la educación y su amparo por medio de tutela, (iii) los derechos fundamentales de los niños y su protección constitucional, (iv) hecho superado y para terminar, (v) el análisis del caso concreto.

4. Procedencia de la acción de tutela

Para este Tribunal, conforme con lo expuesto en su jurisprudencia, resulta claro, que el constituyente colombiano al reconocer el mecanismo de tutela previsto en el artículo 86 superior⁹, le otorgó un carácter preferente y sumario, entre otras razones, porque lo que pretendía por medio de ella, era consolidar una acción que propugnara por el amparo y la protección de las garantías constitucionales básicas de las personas de manera pronta y eficaz, cuando estas se encuentren vulneradas o amenazadas con la actuación u omisión de una autoridad pública.

Por lo anterior, se ha señalado que no es procedente acceder a este mecanismo subsidiario para resolver toda clase de controversias jurídicas, y se ha aclarado que sólo es posible

acceder a ella cuando: (i) no se cuente por parte del afectado con otro mecanismo de defensa judicial al que pueda acudir o (ii) cuando existiendo, no resulta idóneo o eficaz para dirimir el conflicto y proteger sus derechos de forma definitiva.

Sin embargo, la anterior regla contempla una excepción en tratándose de todos aquellos casos en los que por las apremiantes y particulares condiciones que afronta el afectado, resulta desproporcionado someterlo a un trámite ordinario, pues requiere de una protección urgente e impostergable con el fin de evitarle un perjuicio irremediable a sus garantías constitucionales y, por tanto, se torna entonces viable acudir a este mecanismo para obtener el amparo de sus derechos, siquiera de manera transitoria, hasta tanto el juez natural resuelva definitivamente el litigio.

Ahora bien, con relación al perjuicio irremediable, esta Corporación ha señalado que para su configuración, deben concurrir en la situación planteada una serie de elementos¹⁰, así:

En primer lugar, se encuentra la inminencia, la cual se presenta cuando existe una situación de amenaza y se caracteriza por el hecho de que el daño se puede efectuar en un plazo corto, por lo que resulta necesario tomar medidas oportunas y rápidas para evitarlo.

El segundo elemento que se debe presentar es la urgencia, que se identifica con la necesidad o falta apremiante de algo que es necesario y sin lo cual se amenazan derechos fundamentales; por tanto, cuando se configura, es porque se requiere ejecutar con prontitud acciones tendientes a evitar el daño.

En tercer lugar, se halla la gravedad, la cual se evidencia cuando el daño a los derechos fundamentales de la persona es grande e intenso y le ocasiona un menoscabo o detrimento al haber jurídico de la misma. La gravedad puede reconocerse con fundamento en la importancia que el ordenamiento jurídico le concede a ciertos bienes bajo su protección.

El cuarto elemento que permite que se configure un perjuicio irremediable es la impostergabilidad de la acción, la cual es determinada dependiendo de la urgencia y la gravedad, criterios que llevan a que se profiera una decisión que genere un amparo rápido y oportuno, pues si se pospone, corre el riesgo de que sea ineficaz. Por tanto, si se pretende evitar un peligro a los bienes jurídicos reconocidos, se hace menester recurrir al amparo constitucional en el momento de la inminencia del daño, para obtener el restablecimiento y

la protección de los derechos de manera efectiva.

En conclusión, de manera excepcional, puede el juez constitucional desplazar la jurisdicción común en un asunto propio de su competencia y ordenar que transitoriamente se ejecuten las medidas que frente al caso particular estime necesarias, para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, hasta tanto se dirima el asunto por el juez común.

5. El derecho a la educación y su amparo por medio de tutela

La educación en Colombia, dentro del marco de la Constitución Política de 1991, es considerada como: (i) un derecho para todas las personas y, (ii) como un servicio público con función social, vigilado e inspeccionado por el Estado con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus fines, su calidad, permanencia y las condiciones necesarias para garantizar su acceso, pues por medio de ella, se pretende que todas las personas accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, ello con sustento en el artículo 67 superior¹¹.

Ahora, si bien es cierto que la educación, por pertenecer a los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se caracteriza por ser de índole prestacional, pues para su efectivo desarrollo y cumplimiento el Estado debe contar con una disponibilidad considerable de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional¹². También es cierto que este Tribunal, sin desconocer dicha faceta, ha reconocido su carácter fundamental bajo el entendido de que por medio de ella se dignifica a la persona¹³ y se promueve su desarrollo individual y social de manera plena, cometidos que llevan a cumplir con los fines del estado¹⁴ y con los compromisos internacionales asumidos y ratificados por el Congreso de la República, los cuales, según el artículo 93 superior¹⁵, integran el bloque de constitucionalidad.

Igualmente, considerada la educación como un servicio público, según la jurisprudencia, comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional, explicados en la Sentencia T-404 de 2011¹⁶, así:

“(i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo e invertir en infraestructura para la

prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido; (iii) la adaptabilidad a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”(Subrayado por fuera del texto original).

Adicionalmente, se ha declarado la fundamentabilidad del derecho a la educación en todos aquellos casos, en los que quien requiere su protección es un menor de edad. Lo anterior con sustento en el artículo 44¹⁷ constitucional, según el cual, la educación es un derecho fundamental para los niños, concepto reiterado en abundante jurisprudencia de esta Corporación, en la que además se acentúa la prevalencia de estos sobre los derechos de los demás y su carácter fundamental¹⁸.

En conclusión, es procedente el amparo del derecho a la educación por medio de tutela, y su acceso al servicio a través del sistema educativo o de los centros especializados en dichas actividades, pues éste tiene el estatus de fundamental y le corresponde al Estado direccionar todas las políticas necesarias para garantizarlo, asegurando el acceso a una infraestructura física digna que permita dar continuidad en la formación y prestar un servicio de manera eficiente, máxime cuando quien lo requiere es considerado sujeto de especial protección constitucional.

6. Los derechos fundamentales de los niños y su protección constitucional

Con fundamento en los tratados internacionales pactados por Colombia y posteriormente ratificados por el Congreso de la República (dentro de los que se destacan la Convención sobre los Derechos de los Niños¹⁹ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño²⁰); que consagran que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, el Estado colombiano y el constituyente del 91 han reconocido también dicha protección en favor de los menores, según lo dispuesto en el artículo 44 superior²¹.

Del mismo modo, y con el fin de asegurar el cumplimiento de la garantía que obra en favor de los menores, se ha considerado mediante abundante jurisprudencia de esta Corporación, que los niños son sujetos acreedores de una especial y acentuada protección constitucional²² y, por tanto, sus derechos ostentan la calidad de fundamentales.

Para esta Corporación, es claro que el constituyente colombiano buscó crear una diferencia entre los derechos de los niños, frente a las garantías de las demás personas, pretendiendo con ello que prevalezcan y tengan una protección de manera preferente²³, debido a las calidades propias del ser infantil. De este modo, les corresponde a las autoridades públicas, velar por su cuidado y asumir el conjunto de medidas necesarias para que sus mentores, tutores, familiares, la sociedad y el Estado respeten sus derechos y aseguren su desarrollo integral.

Bajo este contexto, no se pueden desconocer las garantías de los menores de forma alguna, sino que, por el contrario, con el actuar de la comunidad en general, el Estado y aún los particulares, deben pretender como fin común optar siempre por decisiones que permitan la satisfacción de sus derechos e intereses.

7. Hecho Superado

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos²⁴ ha manifestado que, si la situación fáctica que motiva la presentación de una acción de tutela se modifica porque cesa la acción u omisión que generaba la vulneración de los derechos fundamentales, dado que la pretensión esbozada para procurar su defensa está siendo debidamente satisfecha, y consecuentemente, cualquier orden de protección proferida sería inocua, lo procedente es que el juez de tutela declare la configuración de un hecho superado por carencia actual de objeto.

Con relación al tema, esta Corporación ha sostenido:

“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.

En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.

No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser.”²⁵

8. Caso concreto

El presente asunto versa sobre la inconformidad de los estudiantes, docentes y funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra” de Cota con las condiciones actuales de la instalación física del plantel, por cuanto presenta serios daños en su estado (fisuras, agrietamientos, levantamiento de pisos, entre otros), lo cuales ponen en inminente peligro sus garantías fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal.

Señalan, por intermedio del Personero Municipal de Cota, que debido a los diversos daños que la edificación ha presentado, han ocurrido varios accidentes, los cuales si bien no han generado secuelas o consecuencias permanentes en los afectados, sí han puesto en peligro su integridad personal.

Para este Tribunal, el asunto sub examine resulta de gran importancia, por cuanto, no obstante que, en principio, por estar inmersos los derechos de un colectivo, le correspondería ser tramitado dentro de una acción popular, lo cierto es que debido a las circunstancias fácticas particulares y al inminente daño que se ocasionaría si no se asumen medidas prontas y eficaces, se torna viable y necesario acudir a este mecanismo como medio judicial idóneo con el propósito de evitar un perjuicio irremediable a la comunidad de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”.

Además de lo anterior, se debe optar por este procedimiento pues la afectación recae principalmente sobre niños, cuyos derechos prevalecen sobre los demás, y porque le corresponde al Estado garantizarles el acceso al servicio a la educación en un entorno que permita hacer efectivo su derecho.

Sin embargo, es necesario poner de presente que durante la etapa de revisión surtida ante esta Corporación, y específicamente en la respuesta realizada por la Alcaldía Municipal de Cota a los requerimientos señalados por este Tribunal, mediante Auto del 21 de Noviembre de 2011, se informó de la existencia de un fallo de tutela proferido por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cundinamarca, fechado el 28 de julio de 2011, y el cual fue allegado

a la secretaría de esta Corporación el 13 de enero de 2012, en el que se resolvió:

“REVOCAR, por razones precedentemente expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Funza el pasado 3 de junio de 2011. En su lugar se dispone:

“1. TUTELAR los derechos fundamentales a la salud, la integridad personal, la vida y el trato digno de los accionantes.

2. Como consecuencia de lo anterior, se ordena al Alcalde Municipal de Cota, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, conforme un comité con las demás autoridades municipales, acompañado de otros sectores como la personería municipal, el comité de prevención de desastres del municipio y del colegio, la asociación de padres de familia, el rector y demás directivos de la institución educativa, y proceda en un término no mayor a 15 días, a adelantar un estudio técnico destinado a establecer la verdadera situación estructural del plantel educativo.

Cumplido lo anterior y atendiendo la respuesta del estudio técnico, se proceda a adelantar en forma inmediata medidas que garanticen no solo la continuidad del servicio de educación a los alumnos, sino la erradicación completa del estado de peligro en que aquellos se encuentra. De ser necesario, se disponga el traslado transitorio del ente educativo. (...)26”.

Dicha providencia fue proferida con posterioridad al fallo objeto de revisión y amparó la solicitud elevada por los estudiantes del plantel, quienes formularon las mismas pretensiones manifestadas por el personero en el actual caso. La Sala descarta la temeridad, por cuanto se presentaron dos situaciones distintas entre las tutelas presentadas, como lo son (i) la ocurrencia de un hecho nuevo que puso en riesgo la integridad de los estudiantes, consistente en la caída de un techo falso ocurrido en el salón 1005 y (ii) la diferencia de peticionarios en las acciones interpuestas.

Para la Sala, al encontrarse satisfecha la pretensión formulada en sede de tutela, la probable vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes, docentes y funcionarios de la Institución Educativa Departamental “Enrique Pardo Parra”, ha sido superada, en vista de que un juez constitucional ya dictó medidas en ese sentido, las cuales, desde julio de 2011 vienen ejecutándose, encaminados al mismo fin perseguido con la presente acción, frente a lo cual fuerza es concluir, conforme a lo anotado en precedencia, que la decisión que cabría

adoptarse en el caso concreto resultaría contraria al objetivo constitucionalmente previsto para este mecanismo de amparo, pues supondría una dualidad de propósitos absolutamente innecesaria.

En consecuencia, constatada la carencia actual de objeto por la configuración de un hecho superado, esta Sala de Revisión procederá a declararla por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la carencia actual de objeto, por hecho superado en la presente acción de tutela.

SEGUNDO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Conforme con lo expuesto en el numeral 9° y 10° del libelo de la acción, en que taxativamente se señala: “9. A los cuatro (04) días del mes de julio del años 2007, se suscribió acta de recibo final y liquidación bilateral del convenio interadministrativo 016 de 2006. 10. Desde la misma época en que se finalizó la obra objeto del contrato 016 de 2006, ya se evidencian fisuras en columnas y agrietamientos, rupturas en los muros, como lo manifestaron los representantes del comité de prevención de desastres del Plantel Educativo Enrique Pardo Parra, mediante comunicado dirigido a la Licenciada GLORIA CASTILLO PINILLA.” Y consta en el (folio 19 del cuaderno 2).

2 Por medio de la cual se declaró el siniestro por parte de la Alcaldía Municipal de Cota.

3 Folio 193 del cuaderno 2.

4 Folios 9 y 10 del cuaderno 1.

5 Folios 11 y 12 del cuaderno 1.

6 Folios 17 y 18 del cuaderno 1.

7 Folio 19 del cuaderno 1.

8 Folios 65 al 67 del cuaderno 1.

9 Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 86: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel, respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo 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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de la tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

10 Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Constitución Política de Colombia. Artículo 67: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

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

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

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

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y

administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

12 Corte Constitucional. Sentencia T-176 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-807 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Constitución Política de Colombia. Artículo 2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

15 Constitución Política de Colombia. Artículo 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos y ratificados por Colombia.”

16 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayado por fuera del texto original)

18 Al respecto, ver entre otras las Sentencias T-1159 de 2004; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-550 de 2007; M. P. Jaime Araujo Rentería y T-492 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt

Chaljub.

19 La Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone en su artículo 3-1 que: “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”; y en el artículo 3-2, establece que: “los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.”

20 También el Principio 2° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño dispone que los niños gozarán de especial protección, y serán provistos de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y sana, y en condiciones de libertad y dignidad; para ello, precisa la Declaración, las autoridades tomarán en cuenta, al momento de adoptar las medidas pertinentes, el interés superior del menor como su principal criterio de orientación.

21 Constitución Política de Colombia. Artículo 44: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”
(Subrayado por fuera del texto original).

22 Al respecto, ver entre otras las Sentencias T-572 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez y T-899 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

23 Con base en la Sentencia T-518 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

24 Ver entre otras las sentencias T-495 de 2001, T-692 A de 2007, T- 178 de 2008, T- 975 A de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

25 Ver Sentencia T-495 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Folio 62 del cuaderno 1.