TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-045/24

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Vulneración por falta de docentes/DERECHO A LA EDUCACIÓN-Provisión de cargos docentes y administrativos

(…) la insuficiencia de docentes, así como de personal de aseo y vigilancia ha sido la causa de una deficiente prestación del servicio de educación.

ACEPTABILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION/DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Vulneración por el deterioro de las plantas físicas

(…) se desconoce el componente de disponibilidad al no asegurar unos mínimos de seguridad en la institución educativa que permita a la comunidad académica acudir a sus instalaciones en condiciones de tranquilidad. De otro lado, desconoce el componente de aceptabilidad al desestimular la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo pues ningún niño, niña y adolescente está en capacidad de tolerar la prestación de un servicio cuando su integridad pueda verse amenazada por hechos delictivos.

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

ACTO ADMINISTRATIVO DE TRASLADO DE FUNCIONARIO-Procedencia excepcional de la tutela para controvertir el acto cuando vulnera derechos fundamentales

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela para su protección

EDUCACION-Derecho fundamental y servicio público con función social

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Desarrollo normativo/DERECHO A LA EDUCACIÓN-Características y componentes/DERECHO A LA EDUCACIÓN-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Obligaciones presupuestales de las entidades territoriales en

materia educativa

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Financiación

NOMBRAMIENTO Y UBICACION DE DOCENTES EN LAS INSTITUCIONES Y CENTROS EDUCATIVOS DE LOS ENTES TERRITORIALES-Marco normativo y jurisprudencial

NOMBRAMIENTO OPORTUNO DE DOCENTES-Garantiza acceso, calidad y permanencia en el sistema educativo

DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS Y NIÑAS-Derecho a acceder a una educación de calidad que garantice la prestación del servicio en condiciones dignas

DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS Y NIÑAS-Falta de aseo en institución educativa puede generar situaciones que amenacen o vulneren el derecho a recibir educación en condiciones dignas

ORDEN PUBLICO-Definición

(…) conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.

DERECHO A LA TRANQUILIDAD-Conservación del orden público por medio de autoridades de policía/POLICIA NACIONAL-Función de protección del orden público

ALCALDE-Atribución de conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador

PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL NIÑO-Derecho a recibir una educación que responda a sus necesidades

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Gestiones para provisión de cargos docentes y administrativos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión de Tutelas

Sentencia T-045 de 2024

Expediente: T-9.540.261

Acción de tutela interpuesta por la Personería Municipal de Guaranda contra la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha dictado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo del 11 de mayo de 2023, emitido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual, que revocó la decisión dictada el 29 de marzo de ese mismo año por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda, que concedió el amparo solicitado por la personera municipal de esa locación.

Síntesis del caso

1. 1. Síntesis de los hechos. La personera municipal de Guaranda interpuso acción de tutela por considerar que se vulneró el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes que acuden a la Institución Educativa Instegua (IE Instegua), del municipio de Guaranda. Manifestó que la ausencia de personal docente, causada por los reiterados traslados de personal autorizados por la entidad territorial, así como la carencia de personal de aseo y de vigilancia en la institución educativa, además de falta de garantía de

condiciones mínimas de seguridad, afectaban la prestación continua y adecuada del servicio educativo.

2. Decisiones de instancia en sede de tutela. El Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda concedió el amparo del derecho fundamental y le ordenó a la Secretaría de Educación del departamento de Sucre, adoptar las medidas presupuestales y administrativas para asegurar que la IE Instegua contara con los docentes requeridos para las áreas de ciencias sociales y naturales y español. También, le ordenó desplegar las gestiones requeridas para asignar el personal correspondiente para la prestación de los servicios de aseo y vigilancia. Esta decisión fue revocada en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual, autoridad judicial que, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción. Adujo que la IE Instegua debía solicitar al Ministerio de Educación Nacional los docentes requeridos, para que esta entidad efectuara los respectivos nombramientos.

3. Decisión de la Sala Séptima de Revisión. Tras acreditar todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala de Revisión constató que se vulneró el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes que estudian en la IE Instegua. Por una parte, estimó que el traslado recurrente de docentes, así como la ausencia de personal de aseo y de vigilancia se erigían como una barrera injustificada para acceder al servicio de educación. En ese sentido, la Sala constató que la entidad territorial había incumplido, reiteradamente, su deber de proveer el personal requerido —docente y administrativo— para la prestación de un servicio de educación en condiciones dignas.

4. Por otra parte, con base en las pruebas aportadas al expediente, la Sala consideró que en el caso sub examine se evidenciaba la necesidad de una labor coordinada en materia de seguridad de cara a la garantía del goce del derecho a la educación. Esto, en razón a que la falta de condiciones mínimas de seguridad en la IE Instegua impedía la prestación adecuada del servicio de educación, toda vez que tal carencia desconocía los componentes de disponibilidad y aceptabilidad.

5. Por último, tras advertir la existencia de falencias en la infraestructura de la IE Instegua, que afectan la prestación del servicio educativo en condiciones dignas para la comunidad académica, la Sala de Revisión adoptó una serie de órdenes para que se evalúe esa coyuntura, desde una perspectiva técnica, con el objetivo de corregir las fallas que están

impidiendo la prestación adecuada del servicio.

I. I. ANTECEDENTES

6. Hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela. La personera municipal de Guaranda (Sucre) interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre, por considerar que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes que acuden a la IE Instegua. En su criterio, la ausencia de personal docente, de aseo y de vigilancia en la institución educativa, además de la carencia de condiciones que garanticen la seguridad para la prestación continua y adecuada del servicio, desconoció el derecho fundamental invocado.

7. Prestación del servicio de educación en el municipio. La accionante manifestó que a la mayoría de los niños, niñas y adolescentes de Guaranda se les presta el servicio de educación en la IE Instegua. Aseveró que, según la información disponible en el sistema integral de matrículas (SIMAT), en la institución se encuentra registrados 1503 estudiantes.

8. Traslado de docentes. La personera mencionó que la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre expidió distintos actos administrativos en los que ha ordenado el traslado de docentes que prestaban el servicio de educación. Según lo relatado en la acción, estas solicitudes de traslado tuvieron origen en distintas causas, entre las que se encuentran la recepción de amenazas contra los profesores, los nombramientos en encargo en cargos directivos en otras instituciones, así como la necesidad de docentes para la prestación del servicio en otros centros educativos de la región. Estas determinaciones, en su criterio, han impactado negativamente a la comunidad estudiantil, toda vez que impiden la continuidad y calidad en el servicio prestado.

9. Estudio técnico sobre necesidades del servicio. La tutelante relató que, en el acta de estudios técnicos y ajuste de planta de personal del 22 de febrero de 2023, se consignó un estudio diagnóstico de las necesidades de recursos humanos para la prestación del servicio en la IE Instegua. Con fundamento en tal estudio, mencionó que «actualmente la institución no cuenta con tres (03) docentes reglamentarios en las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Lengua Castellana, dos (02) coordinadores, un (01) psico orientador, un (01) portero, un (01) celador, dos (02) aseadoras. En efecto, los estudiantes se encuentran expuestos a todo tipo de peligros por la falta de porteros adicional a la vulneración de su

derecho a la educación de calidad».

10. Situación de seguridad. Según la personera municipal, Guaranda se encuentra reportado dentro del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo desde 2020. Adujo que tal situación se debe «a la presencia de grupos de las Autodefensas Gaitani[st]as de Colombia AGC». También, puso de presente que, el 7 de marzo de 2023, el rector de la IE Instegua informó al alcalde del municipio y a la Personería Municipal que, debido a la ausencia de medidas de seguridad en la institución, había tenido conocimiento del ingreso de personas ajenas a la entidad, con el propósito de efectuar reclutamientos forzosos entre los estudiantes.

11. Interposición de la acción de tutela y síntesis de la pretensión formulada. El 15 de marzo de 2023, la personera municipal de Guaranda interpuso la acción de tutela que dio origen al proceso bajo revisión. En su criterio, el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes que residen en ese municipio se desconoció debido a la ausencia de personal docente, de servicios generales y de vigilancia, además de la carencia de condiciones que garanticen la seguridad para la prestación continua y adecuada del servicio. La funcionaria sustentó la solicitud en que no hay garantías para la materialización de los componentes de asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad para el acceso a la educación debido a la ausencia de personal y las condiciones de seguridad para su goce efectivo.

12. Auto de admisión de la acción de tutela. Por medio de auto del 15 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda admitió la acción de tutela, dispuso correr traslado de la demanda a la Secretaría Departamental de Educación de la Gobernación de Sucre y vinculó a la IE Instegua, para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones contenidos en la acción de tutela.

13. Contestación de las entidades. Las entidades vinculadas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda se pronunciaron sobre la acción de tutela interpuesta por la Personería de ese municipio, así:

Entidad

Respuesta

Secretaría Departamental de Educación de la Gobernación de Sucre

Primero, afirmó que la institución educativa tiene 1458 estudiantes matriculados; 85 en la sede las Mercedes y 146 en la sede Señor de los Milagros. También, que el municipio en la actualidad cuenta con 46 sedes rurales para la prestación del servicio.

Segundo, en cuanto a los traslados de docentes, aseveró que obedecieron a «situaciones administrativas propias del servicio educativo, las cuales no generan inestabilidad educativa ni menos afectan la continuidad, toda vez que el servicio público educativo en el municipio de Guaranda se presta de acuerdo al calendario académico». Añadió que los traslados por razones de seguridad se han efectuado de conformidad con la norma vigente que regula tal posibilidad, esto es, el Decreto 1782 de 2013.

Tercero, en lo que se refiere al estudio técnico mencionado por la personería en la acción de tutela, precisó que se trataba de un instrumento con el cual se realiza un diagnóstico de las necesidades docentes. Como resultado de ese estudio, se procede a verificar cuál es la oferta de docentes en la zona que podrían cubrir la demanda. Indicó que, si se advierte que no existe personal que pueda cubrir esas necesidades «es necesario proceder a solicitar al Ministerio de Educación autorización para que, a través del sistema Maestro, se realice una convocatoria nacional y se oferten los cargos que se necesitan». Agregó que el desarrollo de tal procedimiento era dispendioso, toda vez que «demandaba revisar la planta de personal de todas las instituciones y centros educativos de la Mojana».

Cuarto, adujo que el Ministerio de Educación realizó un estudio de viabilidad para la provisión de personal, el cual arrojó como resultado que «en el departamento de Sucre existía una sobrepoblación de docentes que excede a los que realmente se necesitaban». Con base en ese estudio, el gobernador del departamento de Sucre expidió el Decreto 133 de 2021, por el cual se adoptó la planta de cargos de personal directivo docente, docentes, y administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

En cuanto a los cargos relacionados con servicios generales mencionó que la planta de personal es limitada pues solo existen 118 cargos. En cuanto al personal de celaduría, informó que la planta de personal es de 124 cargos. Además, indicó que estos funcionarios «deben atender un total de 798 establecimientos educativos en el departamento de Sucre, siendo evidente la imposibilidad física de la prestación de estos servicios».

Quinto, en relación con las condiciones de seguridad en la institución educativa, informó que no le constaba la ocurrencia de tal coyuntura. En todo caso, expresó que «ante la presencia de personas extrañas se debe informar a la autoridad pertinente, es decir, a la Policía, dado que un celador, no está facultado, capacitado ni preparado para enfrentar cualquier situación de peligro generado por cualquier grupo al margen de la ley».

IE Instegua

14. Decisión de primera instancia. Mediante sentencia del 29 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda concedió el amparo del derecho fundamental a la educación. En consecuencia, ordenó a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre, adoptar las medidas presupuestales y administrativas para asegurar que la IE Instegua contara con los docentes requeridos para las áreas de ciencias sociales y naturales y español, «uno por cada área educativa, siempre que el número de estudiantes supere la cantidad permitida en la modalidad tradicional académica» en el término de un mes contado desde la notificación de la sentencia. También, le ordenó desplegar las gestiones requeridas para asignar el personal correspondiente para la prestación de los servicios de aseo y vigilancia.

15. El juzgado de primera instancia expresó que la personera municipal carecía de legitimación para interponer la acción de tutela, toda vez que no manifestó explícitamente que actuara en calidad de agente oficiosa, ni tampoco justificó por qué los presuntos agenciados se encontraban en condiciones que les impidieran acudir a la acción de amparo a título propio. Sin embargo, concluyó que al alegarse la vulneración de los niños, niñas y adolescentes, se tendría como parte accionante a la IE Instegua.

16. Superado el análisis de procedibilidad, el juez de primera instancia expuso las siguientes razones para conceder el amparo solicitado: (i) a pesar de las peticiones del rector de institución educativa para que se asignaran profesores en las vacantes existentes, la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre incumplió su deber de nombrar al personal requerido para atender las necesidades del servicio de educación; (ii) las complejidades en la gestión alegadas por dicha Secretaría eran inadmisibles, pues en virtud de su deber constitucional y legal de dirigir, organizar y planificar el servicio educativo en condiciones de calidad, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia, tenía la obligación de

proveer los cargos necesarios que garantizaran la continuidad en la prestación del servicio.

17. Sentencia de segunda instancia. Por medio de providencia dictada el 11 de mayo de 2023, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual revocó la decisión dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda. En su lugar, declaró la improcedencia de la acción. Aseveró que la institución educativa contaba con «la vía administrativa para solicitar ante el Ministerio de Educación Nacional, los docentes requeridos, los cuales deberán ser nombrados por medio de resoluciones respectivas donde se abren las vacantes requeridas, lo que conlleva a un paso a paso estrictamente administrativo que debe ser respetado por el juez de tutela y no ordenado por [e]ste». Con base en este criterio, estimó que esta era la vía para lograr los nombramientos de personal para la prestación de los servicios de aseo y vigilancia. Por lo anterior, concluyó que estos funcionarios debían vincularse «a través de concurso público o si existe el cargo y no está provisto en propiedad, se nombra en provisionalidad. Es decir, se aplican las reglas de concurso público. En tal sentido no se puede vincular de una forma diferente a la que ya está previamente designada legalmente». Por último, indicó que la personera municipal carecía de legitimación por activa para interponer la acción de tutela.

Actuaciones en sede de revisión

18. Selección del expediente. Mediante auto del 31 de agosto de 2023, la Sala de Selección de Tutelas número Ocho de la Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente de la referencia. En el mismo auto, el proceso fue repartido al despacho de la magistrada sustanciadora.

19. Autos de pruebas y vinculación. Por medio de los autos del 12 de octubre y 30 de noviembre de 2023, la magistrada sustanciadora vinculó a distintas entidades, al considerar que podrían tener interés en el trámite y en la decisión que se adopte en el asunto de la referencia. Además, solicitó la remisión de informes con el propósito de ahondar en las circunstancias que motivaron la interposición de la acción de tutela.

20. Informes recibidos. Las entidades vinculadas y oficiadas por la magistrada sustanciadora respondieron al auto de pruebas y vinculación en los siguientes términos:

Entidad

Respuesta

Personera municipal de Guaranda

Relató que interpuso la acción de tutela debido a la información que recibió de parte del rector de la institución educativa, quien solicitó «su intervención para solucionar el problema de inseguridad en la institución que está afectando las jornadas académicas de los estudiantes».

Además, la funcionaria informó que tuvo conocimiento de las múltiples peticiones elevadas por el rector con destino a la Gobernación de Sucre con el propósito de que se nombrara personal docente, de celaduría y aseo, las cuales fueron negadas o, incluso, no respondidas. En ese sentido, remitió copia de las solicitudes elevadas por el rector de la IE Instegua a la Gobernación de Sucre el 2 de agosto y 9 de septiembre de 2022, y el 27 de enero de 2023, en las que pidió que se efectuara el nombramiento de los siguientes funcionarios: (i) coordinador del área básica primaria; (ii) un celador; (iii) cinco docentes de primaria básica; (iv) un docente de prescolar; (v) un docente de español; (vi) dos docentes de ciencias sociales; (vii) un docente de ciencias naturales; (viii) un docente de informática; (ix) dos aseadoras; (x) tres coordinadoras. Asimismo, aportó dos solicitudes del 12 de abril de 2019 y 28 de febrero de 2022 para que se autorizara la prestación del servicio en horas extras por parte de otros funcionarios ante las ausencias de la coordinadora del área básica primaria —debido a su fallecimiento— y de un docente —en razón a que presentó la renuncia irrevocable—. También aportó una solicitud del 1 de agosto de 2022 en la que solicita la autorización de horas extras debido a que dos docentes fueron objeto de amenazas y no se presentaron a laborar por dicha causa.

Asimismo, informó que «el día 12 de octubre de 2023 nuevamente el señor Rector de la Institución Educativa de Guaranda Sucre envía petición a la Personería Municipal de Guaranda para que esta intervenga debido que el Ministerio de Educación le manifestó a todas sus peticiones que no existe autorización ni disponibilidad presupuestal por parte del Ministerio de Educación para asignar celador, docentes y personal administrativo para la institución».

Respecto de las circunstancias de indefensión de los sujetos objeto de la presunta vulneración de los derechos alegados, expresó que estos «temen realizar acciones por su

cuenta debido al miedo a represalias por parte de grupos de las AGC en el municipio».

En cuanto a las circunstancias de seguridad mencionadas en la acción de tutela, señaló que se refieren «a actividades desplegadas por actores armados presentes en el municipio».

Por último, aseveró que la ausencia de personal docente, de servicios generales y de vigilancia «tiene lugar en todas las sedes de la Institución educativa de Guaranda, Sucre».

Con el escrito anexó una comunicación del 26 de diciembre de 2022 dirigida al viceministro del Interior suscrita por el Defensor delegado para la Prevención del Riesgo de Violaciones de DDHH y DIH de la Defensoría del Pueblo. En esta misiva, se le informa que «la percepción de inseguridad obliga a las comunidades de las zonas rurales, especialmente, a no delatar al actor armado ilegal. Incluso, les constriñe a reconocerles como agentes del orden frente a las amenazas provenientes de sus coterráneos. Esta situación es visible en la zona corregimental de Guaranda, Majagual, Sucre, San Marcos y San Benito Abad». Lo anterior, en consideración a que «la presencia de las AGC en el territorio con todo lo que ello implica en materia de seguridad ha evolucionado: de dispositivos de violencia letal y de baja intensidad buscando la expansión, se encuentran en la actualidad en etapa de consolidación y control absoluto del territorio, situación evidenciada durante el paro armado cometido entre el 5 y 9 de mayo del presente año, cuando, a pesar de los anuncios de la Fuerza Pública y la Administración departamental sobre el control de la situación, garantía de movilidad y permanente acompañamiento de las autoridades, el comercio y los establecimientos educativos cerraron, el transporte urbano e intermunicipal fue suspendido lo mismo que la atención en establecimientos bancarios y demás de atención pública, lo cual pone de manifiesto el grado de intimidación y control que tiene el grupo armado sobre la población civil y el creciente temor que su accionar produce en las comunidades».

Gobernación de Sucre

La Gobernación presentó un escrito en el que respondió a los interrogantes formulados en los autos del 12 de octubre y 30 de noviembre en los siguientes términos:

i. (i) Informó que en el último año no se ha efectuado el traslado de personal docente ni directivo de la IE Instegua a otras instituciones educativas.

ii. (ii) En relación con el nombramiento de docentes en la IE Instegua, relató que se nombraron dos docentes, una en el área de ciencias naturales y otro sin especificar. También, expresó que se nombró un directivo docente y otro funcionario, este último, sin especificar su calidad.

iii. (iii) En relación con el personal administrativo, manifestó que no han efectuado traslados de personal de esta índole en el último año. En cuanto al nombramiento de funcionarios, aseveró que en el último año no se ha nombrado personal encargado de la prestación de los servicios de aseo y vigilancia. Agregó que, en la actualidad, la IE Instegua cuenta con dos secretarias, un auxiliar administrativo y un auxiliar de servicios generales.

iv. (iv) En cuanto a las gestiones realizadas cuando se ha solicitado el traslado docente por motivos de amenaza, informó que aplica los Decretos 1075 y 1782 de 2015. Así, indicó que, en desarrollo de esas normas, se activa el comité de docentes amenazados y se da traslado de la denuncia a la Unidad de Protección para que dicha entidad realice el estudio de seguridad. En paralelo, se expide el acto administrativo de reubicación del docente por el término de tres meses, prorrogable por un lapso igual. Una vez se allegue el estudio de seguridad, dependiendo del nivel de riesgo —extremo o extraordinario— se adopta una decisión definitiva sobre el traslado.

v. (v) En cuanto al estado actual del diagnóstico de necesidades docentes, informó que la IE Instegua finaliza el año lectivo con un déficit de un directivo docente y dos docentes de aula. Sostuvo que tal faltante sería suplido con los funcionarios que superaron el concurso de méritos desarrollado en 2021 para proveer los empleos en vacancia definitiva.

vi. (vi) Respecto de la pregunta acerca de si ha solicitado al MEN la realización de un nuevo estudio técnico para modificar la planta de personal de docentes y directivos docentes, relató lo siguiente: «se realizó estudio técnico para la vigencia 2019, y en el 2020 el MEN procedió a incluirla dentro de las Secretarías que debían realizar el proceso técnico con pautas donde garantizaran de manera oportuna la nueva planta viabilizada y donde, el Gobernador para la vigencia 2021, adoptó dicho estudio, cuyo resultado arrojó que nuestras [entidades educativas], se deberían suprimir cargos de docentes de aula y algunos cargos de directivos docentes – coordinador y director rural; lo cual significa que muchos docentes podían quedar sin carga académica de acuerdo a la relación alumno-docente, por lo tanto, estos debían ser

reubicados de acuerdo a la normativa vigente».

vii. (vii) En relación con la situación de seguridad, aseveró que «en el departamento de Sucre no se han presentado situaciones de orden público que alteren o impidan la prestación del servicio de educación, no obstante, en el evento de presentarse dicha situación, corresponde a las entidades de seguridad adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar la integridad de la comunidad académica».

Secretaría Departamental de Educación de la Gobernación de Sucre

La entidad guardó silencio

Ministerio de Educación Nacional

Primero, recalcó que en virtud de las disposiciones previstas en los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001, a los municipios y departamentos se les atribuyeron las competencias para la preservación del orden público en sus territorios.

Segundo, de conformidad con el artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el Ministerio de Educación tiene la competencia genérica de formular la política pública de educación. No obstante, precisó que «el servicio educativo funciona de manera descentralizada en Colombia, y en virtud de este principio se asignó a las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas -ETC-, la autonomía para administrar el servicio educativo, así como la organización, concursos públicos, cofinanciación, prestación directa, administración del personal administrativo y docente, aplicación del régimen disciplinario, y la administración de las instituciones educativas, entre otros».

Mencionó que en desarrollo de su competencia como ente rector del sector educación, emitió la Circular número 19 del 25 de julio de 2022, dirigida a los entes territoriales, en la que formuló algunas directrices para la gestión integral del riesgo escolar. Precisó que «en dicho documento se hace énfasis en la identificación de los fenómenos amenazantes, independientemente de su origen, que tienen el potencial de afectar la permanencia escolar, para así definir las acciones en clave de los procesos de conocimiento, reducción y manejo, que permitan identificar los escenarios de riesgo, para de esta manera analizarlos, y monitorearlos, con el objetivo de promover una mayor conciencia del riesgo entre los actores

del sector educativo, así como modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, mediante medidas y acciones de mitigación y prevención que se adoptan con antelación por parte de los actores del sector educativo para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse emergencias y desastres en el entorno escolar que puedan generar deserción o impactar las trayectorias educativas completas».

Tercero, respecto de la planta de personal para la prestación del servicio de educación adoptada en 2021, tras exponer los criterios previstos en la ley para la determinación de las necesidades en dicha materia, concluyó que «el Departamento de Sucre cuenta con la planta suficiente para atender las necesidades educativas que se presenten en todos los municipios no certificados del departamento incluyendo el municipio de Guaranda, razón por la que la [e]ntidad no ha solicitado ampliaciones de planta, ya que no existen justificaciones técnicas para realizarlo». En ese sentido, concluyó que «la Entidad Territorial Certificada Departamental de Sucre, es quien dentro de sus competencias debe administrar su planta de personal, puesto que este Ministerio viabilizó los docentes que requiere la entidad».

Añadió que, por esta causa, carece legitimación en la causa, comoquiera que el «Ministerio no tiene competencia en la administración de la planta docente, ni en el nombramiento y traslado de docentes dentro de los Departamentos, puesto que su función es fijar la planta docente y directiva docente de manera global, es decir, se entrega un número de cargos totales, teniendo en cuenta las particularidades de cada establecimiento educativo y la Secretaría de Educación de acuerdo a las necesidades presentadas los distribuye dentro de su entidad territorial, atendiendo que la Constitución Política de 1991 planteó la descentralización como instrumento de modernización del Estado y como mecanismo de racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal».

En relación con la situación de seguridad, adujo que no tenía conocimiento de situación alguna que afectara la prestación del servicio.

Por último, remitió una relación de solicitudes elevadas ante dicha cartera por el rector de la IE Instegua en la que solicitó su atención en materia de infraestructura, planta física y personal. Dichas peticiones fueron trasladadas al secretario de Educación del departamento

de Sucre y al Fondo de Adaptación para que las resolviera en el marco de sus competencias.

Ministerio de Defensa Nacional

La cartera de Defensa informó que gracias a «la Alerta Temprana 003 de 2020, se tiene conocimiento que, en el municipio de Guaranda y sus zonas aledañas, tiene injerencia criminal el Grupo Armado Organizado Clan del Golfo Autodenominado 'Autodefensas Gaitanistas de Colombia', en particular la Subestructura 'Uldar Cardona Rueda', como fue informado por el Jefe de Estado Mayor y Segundo Comandante de la Décima Primera Brigada del Ejército Nacional».

En cuanto al interrogante sobre la ocurrencia de episodios de perturbación del orden público en el municipio o en zonas aledañas que pudieran impedir el acceso a la educación en las distintas sedes de la IE Instegua, aportó la siguiente información: «[P]or medio del Ejército Nacional en el Área de Responsabilidad asignada a la Décima Primera Brigada desarrolla operaciones de acción decisiva en atención a la doctrina militar vigente (tareas ofensivas, de estabilidad y defensivas), así como operaciones de Apoyo a la Defensa de la Autoridad Civil (ADAC), previo requerimiento y coordinación con las autoridades gubernamentales del orden nacional y territorial. De igual manera, las acciones operativas de la Policía Nacional, Departamento de Policía Sucre, particularmente en su función preventiva para atender las recomendaciones generadas en virtud de la Alerta Temprana 003 de 2020, de lo que consta el antecedente del informe suscrito por el Comandante del Departamento de Policía Sucre».

De acuerdo con el informe mencionado con anterioridad, la Policía Nacional ha realizado actividades para la prevención de los delitos de homicidio, hurto y lesiones personales. Dentro de las actividades desplegadas, la Policía da cuenta de la realización de comités de vigilancia, elaboración de planes de trabajo, encuentros comunitarios y reuniones con establecimientos públicos.

Así mismo, aportó una ficha de seguridad en la que informa los delitos ocurridos en el municipio de Guaranda en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2023, discriminado según las siguientes convenciones: (i) delitos contra la vida, (ii) contra el patrimonio, (iii) contra la libertad, (iv) desplazamiento forzado, (v) ataques contra la población civil, y (vi) acciones armadas y restricción al acceso humanitario.

Por último, complementó la respuesta informando que se realizaron siete capturas de presuntos miembros de grupos armados organizados.

Comando Central de las Fuerzas Armadas

El director del Departamento Jurídico Integral del Ejercito Nacional expresó que el requerimiento de información fue traslado a la Jefatura de Estado Mayor de Operaciones (JEMOP). Esta dependencia indicó lo siguiente: «[U]na vez verificada la información solicitada con la sección de inteligencia de la unidad[, m] e permito informar que en el referido municipio tiene injerencia la subestructura Uldar Cardona Rueda del GAO Clan del Golfo, bajo el mando delictivo del sujeto conocido como alias "Jhon", cabecilla principal, quienes parecen realizar presencia en los municipios de San Marcos, Majagual y Guaranda del departamento de Sucre, Ayapel y La Apartada del departamento de Córdoba, Zaragoza, Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres y Anorí (corregimiento de Libreria) del departamento de Antioquia y San Jacinto del Cauca del departamento de Bolívar».

Policía Nacional

En relación con la existencia de actores armados o en zonas aledañas, indicó que, «de acuerdo [con] las diferentes labores de recolección de información, procesos investigativos adelantados por especialidades y hechos delictivos ocurridos en la municipalidad, se puede inferir que en la actualidad en la jurisdicción tienen injerencias integrantes del grupo Armado Organizado denominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) – Clan del Golfo».

También informó que la entidad no ha tenido conocimiento de denuncias o hechos delictivos en Guaranda «que pudiese inferir en el impedimento [sic] del acceso a la educación en la institución educativa Instegua». Sin embargo, precisó que en «los límites con el sur del departamento de Bolívar, donde al parecer delinquen AGC y otros grupos Armados Organizados, muchas veces se ha podido evidenciar que las acciones de estos grupos en esa zona influyen en la toma de decisiones y acciones de algunos pobladores de la comunidad de Guaranda».

Fiscalía General de la Nación

Primero, sostuvo que no tenía legitimación en la causa por cuanto no era la entidad llamada

a responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados. Esto, por cuanto «la competencia para ejercer la inspección y vigilancia del servicio de educación, así como la seguridad pública alrededor de los establecimientos educativos y de sus funcionarios no se encuentra a cargo de la FGN, sino de los Alcaldes y Gobernadores, las Secretarías de Educación, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección».

Ahora bien, en cuanto al requerimiento de información realizado en el auto del 12 de octubre de 2023, manifestó lo siguiente: (i) «[R]evisadas las bases de datos y los archivos del presente programa, no se encontraron registros que coincidan o figuren en cuanto a personas que sean parte de la población cobijada por este ente protector, en lo que a medidas de protección y asistencia se refiere, con respecto al caso materia del presente asunto»; (ii) «no se encontraron '[i]nvestigaciones activas que evidencien hechos victimizantes de docentes, rector y estudiantes de dicho establecimiento educativo, con ocasión de hechos cometidos por grupos y organizaciones criminales'»; (iii) en los sistemas de gestión misionales (SPOA y WATSON) tampoco '[e]xisten investigaciones activas que evidencie hechos denunciados por la [p]ersonera [m]unicipal de Guaranda y la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre, con ocasión de hechos cometidos por grupos y/o organizaciones criminales'».

Por último, añadió que, a pesar de no existir investigaciones en curso, por medio de la dirección seccional del departamento de Sucre, se abrió una indagación preliminar con el fin de investigar la posible ocurrencia de amenazas que fue repartida a la Fiscalía 13 delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Majagual.

Fiscalía 13 delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Majagual

El ente investigador informó que los hechos narrados en la acción de tutela no permiten establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las amenazas. Por tal razón, expresó que «dentro del programa metodológico ordenó actividades a la policía judicial, consistentes en establecer los aspectos relacionados con la ocurrencia de los hechos, para lo cual se recibirán entrevistas a los docentes y al rector de la institución educativa de Guaranda Instegua».

Defensoría del Pueblo

El delegado para asuntos constitucionales de la entidad contestó el requerimiento en los siguientes términos:

i. (i) La Defensoría no ha recibido información relacionada con el reclutamiento forzoso de menores de edad, ni tampoco denuncias en relación con este caso en el municipio de Guaranda, y específicamente en la IE Instegua.

() Aunque no se han registrado casos sobre uso o utilización de niños, niñas y adolescentes, precisó que, en el marco de las competencias atribuidas a la entidad, «la estrategia defensorial contra el reclutamiento está dirigida en primer momento a niños, niñas y adolescentes víctimas o que puedan llegar a ser víctima de reclutamiento, uso y utilización ilícita. De igual forma está dirigida a familias, comunidades y entornos en donde se presenta esta problemática en todo el territorio nacional, así como también pretende la inclusión y apoyo de organizaciones sociales y de derechos humanos». Añadió que dicha estrategia se desarrolla en cuatro ejes de acción, esto es, atención y actividades de acompañamiento judicial, promoción y divulgación, análisis e investigación y prevención.

() Respecto de la emisión de alertas tempranas, manifestó que «el municipio de Guaranda, y los municipios de San Marcos, San Benito Abad, Majagual y Sucre cuentan con la Alerta Temprana No. 03-20 debido a la presencia y control hegemónico de las AGC o Clan del Golfo (según la denominación dada por la Fuerza Pública), donde se advierte que, en estos municipios, la población civil enfrenta riesgos contra su vida, integridad y libertades fundamentales los cuales se podrían concretar a través de conductas tales como amenazas de muerte, atentados contra la vida, homicidios selectivos, restricciones a la movilidad, constreñimiento a las libertades fundamentales, imposición de normas de conductas, desaparición forzada, desplazamientos, tributación forzada, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes, y reclutamiento forzado, que afecta especialmente a la población infantil, adolescente y joven».

() El 26 de diciembre de 2022, dictó un informe de seguimiento en el que concluyó que había cumplimiento bajo en relación con las medidas para atender los riesgos advertidos en la alerta temprana número 03-20. En dicho informe formuló algunas recomendaciones dirigidas a las alcaldías municipales, la Gobernación de Sucre, las secretarías de educación municipales y del departamento de Sucre. Entre estas, se destacan medidas dirigidas a la

prevención de riesgos de niños, niñas y adolescentes.

() En febrero de 2023 la Defensoría Regional de Sucre celebró una mesa de trabajo con las autoridades municipales de Guaranda con el fin de revisar las quejas por la comunidad debido a la no terminación y entrega de la IE Instegua.

Alcaldía de Guaranda

El jefe de oficina jurídica de la alcaldía de Guaranda se limitó a afirmar que «por tratarse de un tema que es responsabilidad de la secretaria de Educación Departamental de Sucre la competencia seria de ella y estamos frente a una falta de legitimación de la causa por pasiva». Con el informe, aportó dos solicitudes enviadas por el rector de la IE Instegua a la Gobernación de Sucre en las que pidió la provisión de distintos cargos —petición del 27 de enero de 2023— y mejoras en materia de infraestructura —petición del 3 de agosto de 2023—.

El despacho realizó una visita las sedes de la IE Instegua. En la misma, pudo corroborar las siguientes circunstancias:

() Ninguna de las sedes cuenta con personal de celaduría, lo cual pone en riesgo la seguridad de los miembros de la comunidad académica. La autoridad judicial manifestó que «se dirigió el día dieciocho (18) de octubre de 2023, siendo las 9:10 a.m. primeramente, a la institución educativa de Guaranda "INTEGUA". Llegando al lugar a la entrada se observa una puerta de rejas de hierro y otra puerta por donde entramos en láminas de hierro. Logramos constatar que alrededores del colegio, no existe ninguna vigilancia de ningún tipo. Al entrar a la institución, tampoco divisamos vigilancia, ni celador, ni guarda de seguridad, ingresamos sin ningún inconveniente. […] es fácil el ingreso de las personas ajenas a la institución, nosotros no tuvimos oposición para ingresar. […] Acto seguido nos trasladamos a la sede del Señor de los Milagros, de este municipio de Guaranda, Sucre, ubicada en el centro del municipio. […] Al entrar al recinto, pudimos constatar que no se divisó portero, celador o guarda de seguridad que custodian la sede. […] Seguidamente nos trasladamos al barrio Las Mercedes, un poco distante del centro del municipio para efectuar la visita pública. Llegamos a la sede, se entra por una puerta de rejas de hierro, no tuvimos inconveniente a la hora de ingresar, pues pudimos constatar que no cuenta con vigilante o guarda de seguridad». En esta última

visita, relataron que «la sede está ubicada en una zona peligrosa, un barrio con problemas de orden público, que el tanque donde se almacena el agua ha sido vandalizado por pandillas que viven en el sector, que en ocasiones le han hurtado las comidas a los menores estudiantes y la sala de informática ha sido hurtada también».

() Existe una carencia actual de personal docente para la prestación del servicio. Relató que en la visita se entrevistó a docentes de las diferentes sedes, quienes indicaron «que en la primaria hacen falta cuatro (4) docentes. Que en la básica secundaria le hacen falta dos (2) docentes, así uno (1) en informática y otro en sociales. En la jornada de la tarde, le hacen falta (1) coordinador y un físico orientador y un (1) docente en la especialidad de transición». En la sede Señor de los Milagros les aseguraron «que cuenta con un número aproximado de 112 alumnos para tres (3) educadores». En la sede Las Mercedes, expresaron que «cuenta con 130 alumnos para cuatro (4) docentes, que le hace falta un (1) docente, en el área de psico orientador».

() Hace falta personal de aseo. Los docentes le expresaron a los miembros del despacho que «solo se encuentra laborando una (1) aseadora para todo el colegio, que se compone de aproximadamente 1.650 estudiantes, que se requiere mínimo dos (2) o tres (3) empleadas del servicio de aseo para que se repartan la distribución del trabajo». Respecto de las sedes El Señor de los Milagros y Las Mercedes, indicaron que no tienen servicio de aseadores.

() Existen algunas falencias en la infraestructura que podrían afectar la prestación del servicio. Los docentes entrevistados manifestaron que la sede principal de la institución no cuenta con «iluminación interna ni externa, solo cuenta con el alumbrado público». También que «al frente de la institución pasa un caño que contiene aguas negras, que hace que foco de infecciones se desate en la comunidad escolar, poniendo en riesgo a los estudiantes y los mismos docentes». Además que «el colegio no cuenta o no existen señales de tránsito que establezcan directrices que está incluido en una zona escolar. Durante la visita, el despacho judicial encontró que los baños se encontraban en «total abandono, descuidados, desaseados, en una condición deplorable y falta de higiene».

IE Instegua

La institución educativa guardó silencio

. CONSIDERACIONES

1. Competencia, delimitación del asunto objeto de revisión y estructura de la decisión

21. Competencia. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela dictados en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

22. Fijación del objeto de la decisión. La personera municipal de Guaranda alegó la presunta vulneración del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del municipio de Guaranda. Adujo que la ausencia de personal docente, de servicios generales y de vigilancia en la institución educativa, además de la ocurrencia de situaciones de inseguridad afectan la prestación continua y adecuada del servicio, lo que desconoce el derecho fundamental invocado.

23. Problema jurídico. Corresponde a la Sala de Revisión pronunciarse sobre el siguiente asunto:

24. Metodología de la decisión. Para dar respuesta al problema jurídico, en primer lugar, la Sala examinará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela; en segundo término, reiterará la jurisprudencia sobre el derecho fundamental de educación; en tercer lugar, expondrá las competencias de los entes territoriales en la preservación del orden público. Por último, con base en las consideraciones referidas, resolverá el caso concreto.

2. Análisis de procedibilidad

25. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo, que tiene por objeto garantizar la «protección inmediata de los derechos fundamentales» de las personas, por medio de un «procedimiento preferente y sumario». La disposición establece que, mediante este mecanismo, es posible reclamar ante las violaciones que ocurran como consecuencia de las actuaciones u omisiones de cualquier autoridad pública. Para tal efecto, la Sala examinará si esta solicitud satisface los requisitos de (i) legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) inmediatez y (iii)

subsidiariedad.

26. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona, natural o jurídica «tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces […], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales». Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada a nombre propio o través de un tercero. En este último supuesto, la acción de tutela puede ser ejercida mediante las siguientes figuras: (i) mediante la representación legal; (ii) por medio de apoderamiento judicial; (iii) a través de agente oficioso; (iv) por intermedio del Defensor del Pueblo o los personeros municipales. En adición a lo anterior, el Código General del Proceso introdujo la posibilidad de que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado ejerza la acción de amparo. En tales términos, la Corte Constitucional ha indicado que el requisito de legitimación en la causa por activa exige que la acción de tutela sea ejercida, bien sea directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados.

27. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa. En concordancia con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución, 10 del Decreto 2591 de 1991 y 148 de la Ley 136 de 1994, la personera municipal de Guaranda tiene legitimación por activa para interponer la acción de tutela. De acuerdo con las circunstancias narradas en la acción de amparo, así como las pruebas recibidas en sede de revisión, se pudo constatar que la acción de tutela fue interpuesta procurando la protección de los menores de edad que estudian en el plantel.

28. En cuanto a la legitimación del Defensor del Pueblo o los personeros municipales, esta Corte ha precisado que «en virtud de sus funciones constitucionales y legales de guarda y promoción de los derechos humanos, así como en desarrollo de la normatividad expedida por la Defensoría del Pueblo, se encuentran legitimados para presentar acciones de tutela. De manera tal que, siendo informado de la amenaza o violación de derechos fundamentales contra una persona, el personero ha de interponer la acción de tutela en nombre del afectado que lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión».

29. Para la definición de este asunto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el segundo

párrafo del artículo décimo del Decreto 2591 de 1991. El precepto establece lo siguiente: «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» [énfasis fuera de texto]. Tal disposición se complementa con el artículo 49 del mismo Decreto, que establece que «en cada Municipio, el Personero en su calidad de Defensor en la respectiva entidad territorial podrá, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente». Al respecto, resulta pertinente indicar que el Defensor del Pueblo efectuó tal delegación a los personeros municipales mediante la Resolución 638 del 6 de junio de 2008.

30. Con fundamento en estas disposiciones, en casos similares a este, como la Sentencia T-404 de 2011, esta corporación ha concluido que las acciones de tutela interpuestas por los personeros, en defensa del derecho a la educación de los niños, cumplen el requisito de legitimación por activa. En la providencia en cuestión, en la que, entre otros asuntos, se reclamaba que «el personal docente no e[ra] suficiente», concluyó que «conforme con el artículo 86 de la Constitución Política y del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, [el personero municipal] se encuentra legitimado para la presentación de la acción de tutela de la referencia». En relación con este último asunto, en la Sentencia T-289 de 2022, la Sala Segunda de Revisión precisó que la facultad del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales «resulta particularmente relevante en los casos en los que la acción se interpone para la protección de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, en la medida en que materializa la cláusula de prevalencia de sus derechos, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución». En esa medida, se constata que la personera municipal de Guaranda tiene legitimación por activa.

31. Legitimación en la causa por pasiva. El requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta contra el sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel llamado a resolver las pretensiones, sea este una autoridad pública o un particular.

32. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto, debido a que la presunta vulneración del derecho fundamental alegado se configura, en criterio de la accionante, como consecuencia de la ausencia de personal docente, de

servicios generales y de vigilancia en la institución educativa, además de la carencia de condiciones que garanticen la seguridad para la prestación continua y adecuada del servicio. Por una parte, conviene resaltar que el servicio de educación en Colombia se presta de manera descentralizada. En ese sentido, mientras que al Ministerio de Educación Nacional le corresponde formular la política general sobre esta materia, a las secretarías departamentales de educación se les asignaron, entre otras, las competencias de velar por la adecuada prestación del servicio público, realizar los concursos para la provisión de cargos docentes y de directivos docentes, distribuir dicho personal entre los municipios de acuerdo a las necesidad del servicio y de la comunidad y autorizar el traslado de dicho personal. Así las cosas, es claro que la vulneración del derecho alegada por la accionante se puede vincular con la conducta de la Secretaría Departamental de Educación de la Gobernación de Sucre.

Por otra parte, en consideración a que la presunta vulneración alegada también se origina en presunta la carencia de condiciones de seguridad que permitan el goce efectivo del derecho fundamental, es posible inferir que las autoridades estatales encargadas de la preservación del orden público tienen la aptitud legal para responder por los hechos constitutivos del aparente desconocimiento del derecho fundamental a la educación. Según el artículo 198 y siguientes de la Ley 1801 de 2016, las autoridades que ejercen el poder de policía son las siguientes: (i) el presidente de la República, (ii) los gobernadores, (iii) los alcaldes distritales o municipales, (iv) los inspectores de Policía y los corregidores, (v) las autoridades administrativas especiales de policía, y (vi) los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. En ese sentido, el Ministerio de Defensa Nacional, la Gobernación de Sucre y la Alcaldía municipal de Guaranda, ostentan la aptitud legal para responder por el desconocimiento del derecho fundamental invocado.

33. Inmediatez. En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha sostenido que la acción de tutela se puede interponer «en todo momento y lugar», lo que significa que no tiene un término de caducidad. No obstante, ha advertido que la solicitud de tutela se debe presentar en un tiempo razonable y proporcionado, a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales. En ese sentido, el requisito de inmediatez tiene como propósito evaluar la diligencia y prontitud del accionante en el agenciamiento de los derechos fundamentales.

34. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. La Sala de Revisión encuentra cumplido el requisito de inmediatez. Esta valoración se funda en dos argumentos, que se explican a continuación.

35. Primero, la circunstancia que dio lugar a la presentación de la acción de tutela ha sido consecuencia de varios hechos, independientes, que han perjudicado la continuidad del servicio educativo. Los hechos que refiere la personera son los sucesivos movimientos de personal que se han presentado en el colegio, como consecuencia de los cuales se ha visto afectado el proceso educativo de los menores. Cada uno de estos movimientos ha sido ocasionado por causas particulares y ha seguido un cauce distinto. Varios de ellos han sido resueltos mediante el posterior nombramiento de un nuevo docente; sin embargo, en todos los casos la situación ha vuelto a aparecer con distintos sujetos específicos, pero ocasionando a la comunidad académica una afectación general del servicio educativo.

36. El análisis de inmediatez debe hacerse teniendo en cuenta esta particular situación. En opinión de la Sala de Revisión, en este caso se encuentra ante una posible lesión del derecho fundamental a la educación que es resultado de una sumatoria de hechos individuales, los cuales, en todo caso, han tenido una ocurrencia reciente.

37. Habida cuenta de lo anterior, el cumplimiento del requisito de inmediatez debe evaluarse teniendo en cuenta la prontitud y la celeridad con la que se ha reclamado la protección del derecho fundamental supuestamente infringido. Es necesario entonces, observar que los aludidos hechos se han venido presentando, al menos, desde septiembre de 2022.

38. Según las solicitudes aportadas por la personera municipal, el rector de la IE Instegua ha presentado las siguientes peticiones de cara a solucionar la problemática que motivó la interposición de la acción de tutela: (i) el 2 de agosto y 9 de septiembre de 2022, y el 27 de enero de 2023, pidió a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre que se efectuara el nombramiento de un coordinador del área básica primaria, un celador, cinco docentes de primaria básica, un docente de prescolar, un docente de español, dos docentes de ciencias sociales, un docente de ciencias naturales, un docente de informática, dos aseadoras y tres coordinadoras; (ii) el 12 de abril de 2019 y el 28 de febrero de 2022 solicitó a dicha Secretaría que se autorizara la prestación del servicio en horas extras por parte de otros funcionarios ante las ausencias de la coordinadora del área básica primaria —debido a

su fallecimiento— y de un docente —en razón a que presentó la renuncia irrevocable—; (iii) el 1 de agosto de 2022 requirió una autorización de horas extras debido a que dos docentes fueron objeto de amenazas y no se presentaron a laborar por dicha causa; (iv) el 12 de octubre de 2023 pidió a la personera municipal que se efectuara el nombramiento de celadores, docentes y personal administrativo para la institución. Se trata entonces de un contexto que revela falencias sucesivas en la continuidad del servicio educativo y que permite comprender, razonablemente, que se estaría afectando el derecho fundamental a la educación como consecuencia de la falta de nombramiento de docentes y personal de aseo y vigilancia.

39. Aunado a lo anterior, estas circunstancias permiten acreditar que las gestiones realizadas por el rector de la IE Instegua demuestran diligencia y celeridad. Tanto así que ante la falta de respuesta de las entidades, puso en conocimiento de la personera municipal tal situación y esta, a su turno, interpuso la acción de tutela. Todo ello pone en evidencia que el tiempo transcurrido sin que se interpusiera la acción no fue resultado de la inacción o pasividad.

40. Segundo, la acción de tutela se promueve con el propósito de defender el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes del municipio de Guaranda. Al respecto, esta Sala de Revisión encuentra pertinente recordar que decisiones recientes ha flexibilizado el examen de este requisito cuando «su exigibilidad abstracta no lleve a la afectación en la realización de los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como ocurre con las personas con discapacidad, los menores de edad, las víctimas del conflicto armado, entre otras, respecto de las cuales este tribunal ha señalado que es procedente flexibilizar este requisito, en respuesta al deber del Estado de aportar medidas en favor de grupos que han sido marginados o discriminados, o frente a colectivos que demandan una especial atención por parte del Estado» [subrayas fuera del texto]. Esta circunstancia impone al juez de tutela una lectura más flexible en la evaluación del requisito de inmediatez, toda vez que se trata de una aproximación encaminada a privilegiar el interés superior de los menores consagrado en el artículo 44 de la carta política. Por tanto, esta Sala de Revisión encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de inmediatez.

41. Carácter subsidiario de la acción de tutela. Según los artículos 86 de la Constitución y 6.1 del Decreto 2591 de 1991, el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela implica que esta acción es excepcional y complementaria —no alternativa— a los demás medios de

defensa judicial. En virtud del requisito de subsidiariedad, el artículo 86 de la Constitución prescribe que la acción de tutela sólo procede en dos supuestos excepcionales: (i) cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, caso en el cual la tutela procede como mecanismo de protección definitivo; y (ii) cuando el afectado utiliza la tutela con el propósito de evitar un perjuicio irremediable, evento en el que procede como mecanismo transitorio.

42. En este sentido, si el ordenamiento jurídico ofrece mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados, se debe recurrir a ellos, y no a la acción de tutela, de tal forma que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como una instancia judicial adicional. La inobservancia de este requisito de subsidiariedad es causal de improcedencia de la tutela, y la consecuencia directa de ello es que el juez constitucional no puede decidir de fondo el asunto planteado.

43. Sin embargo, la Corte ha establecido que la eficacia de los mecanismos de defensa ordinarios solo se puede escrutar en función de las características y exigencias de cada caso concreto, de modo que se logre la finalidad de «brindar plena y además inmediata protección a los derechos específicos involucrados en cada asunto» .

44. Procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos. En desarrollo del artículo 86 superior, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela no es, prima facie, el medio adecuado para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos resultaren infringidos por la expedición de un acto administrativo.

45. Sin embargo, excepcionalmente, ha admitido la procedencia del amparo cuando se advierta «que la vía contencioso administrativa no es un medio adecuado, eficaz e idóneo cuando: i) se busca impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable que vulnera o amenaza derechos fundamentales o, ii) ‘el objeto de análisis del juez ordinario de una orden de traslado no verifica la vulneración de derechos fundamentales sino la legalidad de la orden’».

46. La flexibilización del requisito de subsidiariedad tratándose de acciones de tutela promovidas para la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y

adolescentes. Según lo ha reconocido esta corporación, «cuando el amparo es promovido por niñas, niños y adolescentes, sujetos de especial protección constitucional en virtud de lo previsto en el artículo 44 de la Constitución, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto y se aplican criterios de análisis más amplios, pero no por ello menos rigurosos, con el objetivo de materializar el principio constitucional del interés superior del niño y la efectiva e inmediata protección de sus derechos fundamentales». Esta circunstancia no implica que las acciones de tutela presentadas por niños, niñas y adolescentes sean procedentes por ese solo motivo. Con todo, sí surge para el juez constitucional el deber de abordar el estudio de procedibilidad de forma flexible y considerando los siguientes elementos de juicio: (i) el interés superior de este grupo poblacional y (ii) las condiciones de vulnerabilidad específicas a las que esta población se enfrenta.

47. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. A juicio de la Sala de Revisión, la acción de tutela cumple el requisito en cuestión. Para exponer las premisas de esta aseveración, es preciso analizar de manera separada las dos cuestiones que plantea la demanda, como hechos generadores de la violación del derecho a la educación: la continua movilidad del cuerpo docente, que habría generado una afectación de la continuidad del servicio educativo, y la existencia de afectaciones del orden público que pondrían en riesgo la vida e integridad personal de los estudiantes.

48. Análisis del requisito de subsidiariedad respecto de la ausencia de docentes, como consecuencia de los movimientos de personal. En principio, por encontrarse originada la presunta vulneración de los derechos fundamentales en los distintos actos administrativos de carácter particular, en los que se ha autorizado el traslado de docentes, la demandante tendría a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismo ordinario para la protección de sus derechos. Sin embargo, la Sala considera que esta acción no es idónea ni eficaz para proveer la protección oportuna e integral del derecho fundamental presuntamente vulnerado. La Sala encuentra las siguientes tres razones que justifican esa conclusión.

49. Primero, el objeto de debate en la acción de tutela sub examine es de naturaleza constitucional, en la medida en que involucra la efectividad del derecho fundamental a la educación de los menores de edad, respecto del cual la jurisprudencia ha reconocido su especial relevancia en atención al interés superior de estos sujetos. Sobre este punto, la Sala

resalta que el presunto desconocimiento de los derechos no tiene origen en la posibilidad de efectuar los traslados de docentes, sino que se le atribuye en la consecuencia que esto genera. Así, el hecho generador de la aparente vulneración del derecho fundamental alegado radica en la prestación del servicio, que se ve afectado por la falta de continuidad y calidad debido a la insuficiencia de personal docente, de aseo y de vigilancia.

50. Segundo, la Sala observa que el medio de control indicado no es idóneo, ya que la accionante no pretende cuestionar la legalidad de los actos administrativos de traslado de personal. La personera atribuye la presunta violación del derecho alegado a la circunstancia particular consistente en que el servicio de educación no se está prestando bajo parámetros de continuidad y calidad, lo cual incide directamente en la garantía de goce efectivo del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de Guaranda. Al respecto, es preciso recordar que esta Corte, a propósito de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos, ha dicho que el amparo «se basa en la especial índole que presentan ciertos problemas jurídicos […]. Algunas demandas plantean controversias que desbordan el ámbito de acción del juez de lo contencioso administrativo. En tales casos, 'las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos […], pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales'».

51. Tercero, los mecanismos ordinarios no son eficaces, en tanto no otorgan una protección rápida y oportuna al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, se hace necesario considerar que la alegada afectación del derecho a la educación supone, a su vez, un obstáculo para el correcto desarrollo del proceso educativo de los estudiantes, que requiere una solución urgente. Esta circunstancia adquiere especial relevancia, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los estudiantes ante las falencias que supondría la prestación inadecuada del servicio de educación en su proceso de formación escolar.

52. Análisis del requisito de subsidiariedad frente a las afectaciones del orden público que pondrían en peligro la vida y la integridad personal de los menores de edad. En relación con las circunstancias fácticas que perturban la seguridad de la comunidad académica, esta Sala observa que tampoco existen medios idóneos y eficaces para la superación de esa situación.

Por una parte, en cuanto a la carencia de funcionarios que presten el servicio de celaduría, no se ha acreditado la existencia de actos administrativos de carácter particular que puedan ser objeto de control por parte de la jurisdicción. Cabe recordar que la acción de tutela se promueve para la protección de un número plural de personas que se estarían viendo afectadas por episodios de inseguridad que los afectaría a todos por igual.

53. Es preciso señalar que la Secretaría de Educación informó que existen 118 cargos de celador en el departamento. A pesar de haber solicitado la remisión del acto administrativo por medio del cual se crearon dichas plazas, la entidad no cumplió el requerimiento. Esta situación, caracterizada por la alegada existencia de un acto administrativo cuya entrega no fue lograda por la Sala de Revisión, debe ser considerada para efectos de evaluar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

54. Asumiendo la existencia de este acto administrativo de carácter general, para la Sala los medios de control dispuestos para controvertirlo tampoco son idóneos ni eficaces, toda vez que el problema iusfundamental que aquí se analiza no guarda relación con la legalidad del acto, sino con las falencias en su implementación. Así, la eventual declaratoria de nulidad del acto administrativo no sería un remedio que pudiera contribuir a la mejora en las condiciones de seguridad y, en consecuencia, al restablecimiento del derecho presuntamente conculcado.

55. Por otra parte, podría argüirse que la acción de cumplimiento sería el medio idóneo y eficaz. En virtud de esta acción «toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial […] para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos». Sin embargo, la Sala considera que esta acción tampoco cumple con los requisitos de idoneidad y eficacia.

56. Tanto la ley como la jurisprudencia constitucional han establecido que la acción de cumplimiento no es un medio que habilite al ciudadano para reclamar el cumplimiento de actos administrativos o leyes que impliquen una inversión presupuestal. En este caso, tanto la Secretaría Departamental de Educación como el mismo Ministerio de Educación han manifestado razones de índole presupuestal que les impedirían realizar los nombramientos objeto de censura. En ese sentido, la acción de cumplimiento no sería un medio con el cual se pudiera lograr el restablecimiento del derecho alegado.

57. Por último, es razonable entender que las circunstancias de inseguridad planteadas en la acción de tutela podrían demandar un accionar de las autoridades estatales encargadas de velar por la preservación del orden público. Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 189 superior, la Constitución dispuso amplias competencias en cabeza del presidente de la República para dictar las medidas de orden público que considere como suprema autoridad administrativa y a las que se encuentran sometidos los demás órganos del Estado. Desde esta perspectiva, la Sala estima que no hay un medio concreto que permita a los ciudadanos demandar la realización de operaciones de seguridad, pues el ejercicio de tal prerrogativa es de competencia exclusiva del Presidente, los gobernadores y los alcaldes, estos últimos sometidos a las directrices que aquel imparta. Ahora bien, ello no obsta para que las demás entidades del estado contribuyan a dicho propósito en virtud del principio de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la Constitución.

58. En esa medida, en el marco de la flexibilización de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad frente a acciones de tutela promovidas para la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, esta Sala de Revisión concluye que las razones antedichas son suficientes para admitir la procedencia de la acción de tutela. En consecuencia, ante la ausencia de idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios, y tomando en consideración la especial relevancia constitucional del objeto de la disputa, la Sala considera que en este caso la acción de tutela procede como mecanismo definitivo para la protección de los derechos fundamentales.

59. Con fundamento en las razones expuestas en este apartado, la Sala concluye que se cumplen todos los requisitos de procedencia de la acción de tutela por lo que, a continuación, se examinará de fondo la controversia planteada.

3. El derecho fundamental a la educación. Reiteración de jurisprudencia

60. Reconocimiento constitucional. El artículo 67 de la Constitución prevé que la educación «es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social». Para la garantía del derecho, la carta política también establece que se demanda de las entidades estatales una regulación que permita «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». Asimismo, dispone que «la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley».

61. Igualmente, los artículos 365 y 366 superiores, reconocen la educación como una finalidad social del Estado, que se dirige a lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por tal razón, el Constituyente previó expresamente que la asignación de recursos públicos para la educación es una prioridad para las entidades estatales. La importancia de la educación en el Estado social también ha sido reconocida en diversos tratados internacionales.

62. Además, guarda especial relevancia el artículo 44 del texto superior, que reconoce expresamente el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes y el interés superior del menor. Es oportuno añadir que el precepto establece que «[l]a 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».

63. Regulación legal. El derecho a la educación ha sido objeto de desarrollo en distintas normas. Se destacan las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y el Decreto 1075 de 2015, así como en diversas normas que modifican tales disposiciones.

64. El derecho fundamental a la educación. La educación, en tanto derecho subjetivo, supone «reconoce[r] en el ser humano el interés jurídicamente protegido de recibir una formación». También, la jurisprudencia ha sido pacífica en comprender que la educación es un servicio público. En la Sentencia T-286 de 2022, la Corte Constitucional hizo la siguiente caracterización del derecho a la educación: «(i) [E]s un derecho fundamental autónomo del que gozan todas las personas; (ii) es necesario para la efectividad de la cláusula general de igualdad; (iii) permite el desarrollo integral de las personas y la realización de sus demás derechos, entre ellos a la vida digna, a la participación, al libre desarrollo de la personalidad, a la cultura, a la escogencia de profesión u oficio, a la igualdad de oportunidades y al trabajo; (iv) guarda íntima conexión con la dignidad humana; (v) resulta indispensable para la equidad y la cohesión social; (vi) faculta a su titular para reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, y (vii) es un derecho-deber que genera obligaciones recíprocas entre

todos los actores del proceso educativo».

65. Los deberes en la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Esta Corte ha aclarado que la educación se constituye como derecho fundamental cuando involucra la garantía de la educación de los niños, niñas y adolescentes por disposición expresa del artículo 44 de la Constitución. También ha aclarado que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años, según una interpretación armónica de los artículos 44 y 67 superiores con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia.

66. Componentes del derecho a la educación. Tras la formulación de la Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, esta Corte ha precisado a través de su jurisprudencia que el derecho a la educación tiene, al menos, los siguientes componentes estructurales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. A continuación, se presenta una descripción sobre cada uno de estos:

Componentes del derecho fundamental a la educación

Asequibilidad o disponibilidad

Impone al Estado la obligación asegurar el funcionamiento efectivo de las instituciones educativas y garantizar la oferta de suficientes centros educativos para atender la demanda de todos los educandos que ingresan al sistema. En concreto, la satisfacción de este componente se materializa en que «el Estado está obligado, entre otras cosas, a (i) abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas, a (ii) crear y/o financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todas aquellas personas que demandan su ingreso al sistema educativo y a (iii) invertir en recursos humanos (docentes y personal administrativo) y físicos (infraestructura y materiales educativos, entre otros) para la prestación del servicio».

Accesibilidad

Supone el deber de garantizar el derecho de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad. Estas condiciones de igualdad comprenden las siguientes hipótesis: (i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes forman parte de grupos vulnerables, así como la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo; (ii) accesibilidad material o geográfica y (iii) accesibilidad económica.

Adaptabilidad

Implica la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el sistema se adecúe a las necesidades y demandas de los alumnos. Así, «la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar».

Aceptabilidad

Alude a que «el sistema educativo se ajuste a las necesidades de los educandos y de su entorno para efecto de asegurar la permanencia de aquellos en los programas de educación». En ese sentido, este componente exige que el sistema educativo se base en criterios de pertinencia, adecuación cultural y cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

67. La restricción de cualquiera de las dimensiones del derecho a la educación —bien por el Legislador o bien por las entidades encargadas de garantizar el servicio de educación— debe fundamentarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, so pena de devenir en

arbitraria. En esa medida, esta corporación ha establecido que ante la sospecha de arbitrariedad de una restricción procede la acción de tutela para exigir el cese inmediato de la vulneración de los derechos fundamentales y, de ser necesario, para que se adopten las medidas tendientes a la protección efectiva de las garantías constitucionales que resulten comprometidas.

4. Obligaciones de las entidades estatales para la prestación del servicio de educación

4.1. Nombramiento de docentes

69. Fundamento constitucional. Como se indicó con anterioridad, el Constituyente concibió la prestación del servicio de educación de manera descentralizada al disponer expresamente, en el artículo 67, que «la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley».

70. Para tal efecto, el artículo 356 superior reguló los aspectos básicos sobre los cuales se estructura el régimen de financiación de las entidades estatales. Esta norma dispuso la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) como instrumento para la gestión de los recursos para financiar la prestación de los servicios a cargo de los departamentos, municipios y distritos. Asimismo, en artículo 366 de la Constitución establece que los recursos provenientes del SGP «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, […] garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre» [subrayas añadidas].

71. Una interpretación sistemática de las normas superiores antes mencionadas impone concluir que los recursos de la educación tienen un carácter prioritario en la ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales.

72. Regulación legal. En desarrollo de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, por medio de la Ley 115 de 1994 el Legislador expidió las normas generales que regulan el servicio público de educación en Colombia. Dicha ley dispone «que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus

deberes». Así mismo, prevé que se trata de un servicio público que demanda del Estado «atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación». En relación con el nombramiento de personal docente, el artículo 153 prevé que a las entidades territoriales les corresponde la función de «nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo».

73. Adicionalmente, la Ley 715 de 2001 contiene distintas normas que regulan la asignación de recursos financieros y la distribución de competencias entre las entidades territoriales para organizar la prestación del servicio de educación, entre otros. Esta normativa prevé que el SGP incluye un rubro destinado concretamente a la prestación del servicio de educación. Así mismo, dispone que la Nación tiene a su cargo las siguientes responsabilidades: (i) formular la política general de educación, (ii) regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, (iii) 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 SGP y reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente, (iv) fijar los parámetros técnicos para la prestación del servicio, así como los estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región, (v) determinar anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del SGP, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos, (vi) establecer los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal, entre otros.

74. Por su parte, el artículo sexto dispuso que a los departamentos les corresponde administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación respecto de las condiciones que se requieran para su prestación. También, determinó competencias especificas cuando el municipio no se encuentre certificado, entre las que se destacan las siguientes: (i) dirección, planificación y prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades; (ii) administración y distribución entre los municipios de su jurisdicción de los recursos financieros provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, (iii) administración de las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos,

ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, (iv) distribución entre los municipios de los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio y con base en criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, y (v) organización de la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

75. En síntesis, la Constitución determinó que los recursos destinados a la educación deben ejecutarse de manera prioritaria. Para este efecto, la ley estableció que les corresponde a las entidades territoriales, de manera genérica, la administración del servicio público de educación, para lo cual cuenta con amplias facultades de nombramiento, remoción y traslado de los docentes, los directivos docentes y el personal administrativo requerido para tal fin.

4.2. Prestación de los servicios administrativos de aseo y vigilancia

76. Regulación legal. La prestación del servicio de educación no se garantiza únicamente con el nombramiento de docentes, pues conlleva, lógicamente, la garantía de otros servicios. Es así como el Legislador estableció ciertas disposiciones para la gestión de recursos con el fin de garantizar condiciones de aseo en los centros educativos a cargo del Estado. El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 establece que los recursos provenientes del SGP para financiar el servicio educativo se utilizarán, entre otros, para sufragar los gastos correspondientes al pago de la remuneración del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, así como para el pago de las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. Asimismo, el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007 determinó que un porcentaje de esos recursos, el cual debe ser determinado por el Gobierno nacional, se podrá destinar a financiar el personal administrativo de la educación.

77. Jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional ha destacado que la prestación del servicio de educación requiere de medidas efectivas que garanticen el goce efectivo de este derecho fundamental y orientadas por el interés superior de los niñas, niñas y adolescentes reconocido por la carta política y distintos instrumentos del derecho internacional.

78. En la Sentencia T-273 de 2014, la Sala Primera de Revisión de Tutelas conoció una multiplicidad de casos que involucraban la inadecuada prestación del servicio de educación a menores de edad y a un adulto, en catorce instituciones educativas ubicadas en tres municipios. En esa oportunidad, la vulneración tuvo origen en la carencia de recursos para

cubrir los servicios de transporte escolar, alimentación escolar, así como los servicios administrativos.

79. La Sala concluyó que se había configurado el desconocimiento del derecho fundamental alegado. Recordó que «el derecho a la educación, como todo derecho fundamental, tiene una dimensión progresiva que implica la garantía de condiciones de acceso, permanencia, y la continuidad en la prestación del mismo, todo lo cual exige medidas de planeación y la adopción de programas y políticas dirigidas a tal fin. En este sentido, la garantía de acceso al servicio implica asegurar que los estudiantes, en atención a sus condiciones físicas, económicas y sociales, tengan la posibilidad efectiva no solo de ingresar al sistema educativo, sino de permanecer en él». Por esta razón, sostuvo que las entidades accionadas, a pesar de haber adoptado medidas para conjurar las constantes interrupciones en la prestación del servicio, estas fueron insuficientes para asegurar una adecuada planeación de los recursos y procedimientos requeridos para la efectiva y oportuna prestación de los servicios.

80. En la Sentencia T-279 de 2018, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas analizó la coyuntura que atravesaba un colegio por la ausencia de nombramiento de personal de aseo para atender las necesidades de los estudiantes, de la planta docente y del personal administrativo. En esa ocasión, la Corte destacó que «la falta de aseo prolongada en una institución educativa puede generar ambientes escolares insalubres y grave deterioro de la infraestructura, situaciones que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la educación de sujetos de especial protección constitucional, como los niños». Desde esta perspectiva, al examinar las obligaciones que le asisten a las autoridades estatales, estimó «que las dilaciones en los procedimientos administrativos para la definición de plantas de personal (i) no pueden entorpecer el acceso, la calidad y la permanencia de la educación de los niños, las niñas y los adolescentes, y (ii) no son excusa válida para relevar a dichas autoridades de la obligación de asegurar la efectividad del derecho constitucional a la educación». Por tanto, concluyó que el goce efectivo del derecho demanda que las entidades territoriales, en coordinación con las autoridades del nivel nacional, adopten medidas efectivas para proveer los elementos necesarios para brindar un servicio de calidad que garantice la permanencia de los educandos en el sistema.

81. En la Sentencia T-389 de 2020, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas conoció un caso

en el que se censuraban las actuaciones de una secretaría territorial de educación debido a sus omisiones en el nombramiento de docentes, prestación del servicio de transporte y falta de provisión de la alimentación escolar. Tras reiterar el precedente constitucional sobre el contenido y alcance del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, y los deberes de las entidades territoriales en el nombramiento de docentes, la Sala concluyó que la prestación de servicio sin contar con un número adecuado de docentes vulneró el derecho fundamental de los menores de edad involucrados. Esto, en razón a que tal carencia afectaba los componentes de adaptabilidad y aceptabilidad al tratarse de un factor que incidía directamente en la deserción escolar y en la calidad del servicio educativo.

5. Competencias de las autoridades estatales en materia de orden público

82. Esta corporación ha definido el orden público como el conjunto de «condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana». Para el desarrollo de esa función, el Constituyente instituyó distintos mecanismos para su garantía en todos los niveles de la Administración pública, mediante el ejercicio del poder de policía. La jurisprudencia constitucional ha establecido que tal potestad se concreta, por una parte, en la facultad de expedir normas de carácter legal y reglamentario, generales o particulares, dentro del marco de competencias especificas previsto para tal fin. Por otra parte, también ha dicho que el ejercicio del poder de policía se concreta en el ejercicio de la función administrativa, que se materializa en aquellas acciones no normativas de naturaleza concreta dirigidas a preservar el orden público.

83. Asimismo, el artículo 216 del texto superior proclama el principio de exclusividad de la fuerza pública, según el cual «existen funciones y facultades que son propias de la Policía Nacional, las cuales en ningún momento pueden ser atribuidas a los particulares […]. El principio implica que la ley colombiana no puede amparar la existencia de organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las fuerzas militares y a la Policía Nacional».

84. De acuerdo con el artículo 315.2 de la Constitución, en el nivel municipal el alcalde es la autoridad encargada del mantenimiento del orden público. Sin embargo, sus facultades no

son absolutas toda vez que «se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el presidente de la República. En estos términos, es posible afirmar que no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución».

85. Desarrollo legal de las competencias de las autoridades municipales en materia de preservación del orden público. La Ley 1801 de 2016 instaura el marco de competencias que las autoridades estatales deben asumir para el mantenimiento del orden público. Así, el artículo 198 dispone que las autoridades que ejercen el poder de policía son las siguientes: (i) el presidente de la República, (ii) los gobernadores, (iii) los alcaldes distritales o municipales, (iv) los inspectores de Policía y los corregidores, (v) las autoridades administrativas especiales de policía, y (vi) los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

86. Concretamente, tratándose de las autoridades municipales, según el artículo 10 de la Ley 4 de 1991, «el alcalde es el [j]efe de Policía en el municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo», para lo cual «deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el presidente de la República, por el gobernador, intendente o comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen».

87. A su turno, la Ley 1801 de 2016 determinó que el alcalde es el primer responsable por la garantía de la convivencia y la seguridad en el territorio. Para lograr tal cometido, la ley estableció distintas funciones en cabeza del alcalde que determinan el marco de sus competencias en esta materia, Así, el artículo 205 establece que el alcalde cuenta con las siguientes atribuciones: (i) dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito, (ii) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, (iii) velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

88. El plan integral de seguridad y convivencia ciudadana. En virtud de los artículos 16.7 de la Ley 62 de 1993, 3 y 91 de la Ley 136 de 1994, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 205 de la Ley 1801 de 2016, los gobernadores y alcaldes tienen la obligación de desarrollar los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana en los seis meses del primer año de gobierno, de acuerdo con las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y en concordancia con el plan de desarrollo territorial.

89. Consejos de seguridad y comités de orden público. En desarrollo de las disposiciones legales antes mencionadas, para la puesta en marcha del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana se reglamentaron los consejos de seguridad y de orden público como la principal instancia de coordinación para la formulación e implementación de este instrumento. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 2615 de 1991, en todos los departamentos habrá un consejo de seguridad. Dicha norma, también prevé la posibilidad de conformar los consejos municipales de seguridad «por autorización o instrucción del gobernador, previa recomendación de los Consejos Regionales o Departamentales de Seguridad», que será presidido por el alcalde del municipio respectivo.

90. Dentro de las distintas funciones de esta instancia de coordinación, se destacan las siguientes: (i) la elaboración o recomendación de planes específicos de seguridad para enfrentar los factores de perturbación del orden público; (ii) la evaluación de la ejecución de los planes de seguridad para adoptar los correctivos a que haya lugar; (iv) la asesoría a las autoridades encargadas del mantenimiento del orden público en coyunturas específicas de alteración que así lo requieran; (v) la posibilidad de formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos; (vi) garantizar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local, en materia de orden público; (vii) coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.

91. Además de los consejos de seguridad, la ley también dispone que en cada entidad territorial debe existir un comité de orden público, con el objeto de «coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional». Para tal fin, el artículo 18 del Decreto 399 de

2011 prevé que estos comités cumplan las siguientes funciones: (i) coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad, (ii) aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, de acuerdo a las necesidades de cada jurisdicción, y conforme a los lineamientos de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana, (iv) recomendar al gobernador o alcalde, los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad, así como la priorización de las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, y (v) elaborar el plan anual de inversiones del fondo cuenta para aprobación del gobernador o alcalde.

92. Competencias del Ministerio de Defensa Nacional. De acuerdo con el Decreto 1512 de 2000, el Ministerio de Defensa es la cartera encargada de la formulación de la política pública en materia de seguridad y convivencia. Según el artículo 1.1.1.1, «el Ministerio de Defensa Nacional tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática». En desarrollo de este mandato, al Ministerio se le asignaron las siguientes funciones: (i) participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales; (ii) contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas; (iii) coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

93. Con base en lo expuesto hasta este punto, es posible concluir que la Constitución estableció en cabeza del Estado el deber de asegurar la preservación del orden público en los distintos niveles de la Administración. En desarrollo de los postulados constitucionales, el ordenamiento legal ha determinado distintas competencias en el nivel central y territorial encaminadas a dicho propósito, que son ejercidas mediante el denominado poder de policía. Dentro de las medidas dispuestas para el ejercicio de dicho poder de policía, se destaca la creación e implementación del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, el cual se erige como la principal herramienta de planeación y gestión del orden público. Además, el ordenamiento jurídico establece competencias especificas en cabeza del Ministerio de

Defensa Nacional como titular de la cartera de seguridad y convivencia que le imponen el deber de formular la política pública en nacional en esta materia y servir como un órgano técnico asesor que contribuya y coadyuve a las demás entidades del estado en la preservación del orden público y la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales.

6. Análisis del caso concreto

94. Síntesis de la acción de amparo. La personera municipal de Guaranda interpuso una acción de tutela contra la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre. Expresó que la entidad vulneró el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes del municipio debido a la prestación inadecuada del servicio. Adujo, por una parte, que la ausencia personal suficiente, tanto del magisterio como administrativo, han afectado a la comunidad estudiantil. Esto, por cuanto se ha afectado a continuidad del servicio educativo, además de que se presta en condiciones indignas debido a que no hay personal de aseo. Por otra parte, aseveró que la carencia de vigilantes afecta la seguridad de estudiantes y docentes.

95. La Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre vulneró el derecho a la educación. Tras el análisis de las pruebas aportadas con la acción de tutela y las que fueron allegadas en sede de revisión, la Sala acredita que la prestación del servicio de educación en la IE Instegua no satisface plenamente los componentes de disponibilidad y aceptabilidad. Esto, por cuanto la insuficiencia de docentes, así como de personal de aseo y vigilancia ha sido la causa de una deficiente prestación del servicio de educación.

96. La carencia de personal docente impide la satisfacción de los componentes de disponibilidad y aceptabilidad. Como se mencionó líneas atrás, el componente de disponibilidad exige al Estado adoptar las medidas necesarias para asegurar unas condiciones mínimas para que las instituciones presten el servicio público de educación. También, se reiteró que el componente de adaptabilidad «cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos». Esto, aras de lograr su permanencia en el sistema educativo.

97. Aunque esta Sala de Revisión reconoce que si bien la Secretaría de Educación ha actuado en el marco de una facultad prevista en la ley, que le permite autorizar los traslados de personal docente, la falta de nombramiento de nuevos docentes para la prestación del servicio en la IE Instegua incide directamente en la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes por dos razones. Primero, autorizar los traslados sin brindar una solución en relación con los sustitutos, afecta e interrumpe el proceso educativo. Segundo, tales situaciones administrativas han demandado la adopción de soluciones temporales con el personal existente, remedio que tampoco resulta efectivo y permanente. De hecho, recargar a los demás docentes de la IE Instegua conlleva necesariamente una desmejora del servicio que prestan.

98. En el caso sub examine, esta Sala de Revisión constató que la IE Instegua, a través de múltiples solicitudes, ha solicitado el nombramiento de docentes, así como de personal de aseo y vigilancia entre 2022 y 2023. Además, ha pedido autorización para que se permita la prestación del servicio en horas extras por parte de otros funcionarios ante las ausencias de empleados del centro educativo. Estas circunstancias evidencian que, de manera recurrente, la IE Instegua ha padecido una falta de continuidad de personal que no ha sido atendida con prontitud por la Secretaría de Educación del departamento de Sucre lo que, sin duda alguna, impide la prestación adecuada del servicio.

99. A partir de la contestación de la Secretaría de Educación y con base en las pruebas aportadas por el Ministerio de Educación, es posible concluir que la causa de tal circunstancia radica en una deficiente gestión administrativa. Por una parte, la Secretaría de Educación se limitó a informar que los traslados de docentes obedecen a «situaciones administrativas propias del servicio educativo, las cuales no generan inestabilidad educativa ni menos afectan la continuidad, toda vez que, el servicio público educativo en el municipio de Guaranda, se presta de acuerdo al calendario académico». Así mismo, relató que el diagnóstico de las necesidades docentes se encontraba en desarrollo, pero que tal procedimiento era dispendioso, toda vez que «demandaba revisar la planta de personal de todas las instituciones y centros educativos de la Mojana». Sin embargo, el Ministerio de Educación informó que «el Departamento de Sucre cuenta con la planta suficiente para atender las necesidades educativas que se presenten en todos los municipios no certificados del departamento incluyendo el municipio de Guaranda, razón por la que la Entidad no ha solicitado ampliaciones de planta, ya que no existen justificaciones técnicas para realizarlo».

101. En cuanto al nombramiento de personal de aseo y vigilancia, la Secretaría de Educación mencionó que la planta de personal es limitada. Por un parte, sostuvo que existen 118 cargos para la prestación de los servicios generales. Por otra parte, indicó que la planta de personal de celaduría es de 124 cargos. Esto, para concluir que el personal de aseo y vigilancia «debe atender un total de 798 establecimientos educativos en el departamento de Sucre, siendo evidente la imposibilidad física de la prestación de estos servicios». A su turno, como resultado de la visita practicada por el Juzgado Promiscuo de Guaranda, esta Sala de Revisión pudo constatar que, con base en las entrevistas practicadas a algunos docentes, «solo se encuentra laborando una (1) aseadora para todo el colegio, que se compone de aproximadamente 1.650 estudiantes, que se requiere mínimo dos (2) o tres (3) empleadas del servicio de aseo para que se repartan la distribución del trabajo». Además, informaron que las sedes El Señor de los Milagros y Las Mercedes no tienen servicio de aseadores. Por último, relataron que ninguna de las sedes cuenta con personal de vigilancia.

102. Nuevamente, esta Sala de Revisión encuentra infundados los argumentos expresados por la Secretaría de Educación. Cabe recordar que esta corporación ha determinado que la ausencia de estos servicios administrativos se traduce en una barrera injustificada para acceder al servicio de educación. En el caso sub examine, las razones expuestas no dan cuenta de una justificación razonable para que los niños, niñas y adolescentes de la IE Instegua tengan que soportar la carga de asistir a clases en condiciones deplorables, carentes de condiciones mínimas salubridad y seguridad.

103. Con base en lo expuesto hasta este punto, esta Sala de Revisión encuentra que se transgredió el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la IE Instegua, al acreditarse que las omisiones recurrentes por parte de la Secretaría de Educación llevaron a al desconocimiento de los componentes de disponibilidad y aceptabilidad. Esto, por cuanto es evidente que la entidad territorial ha incumplido, reiteradamente, su deber de proveer el personal requerido —docente y administrativo— para la prestación de un servicio de educación en condiciones dignas. Tales circunstancias, a la luz de los tratados internacionales y de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la educación y la prevalencia de los derechos de aquellos, demuestran que la Secretaría de Educación no adoptó las medidas que, efectivamente, garantizan el goce efectivo del derecho transgredido.

104. El goce efectivo del derecho a la educación comporta una labor coordinada en materia de seguridad. A partir de las pruebas allegadas durante el trámite de la acción de tutela, la Sala de Revisión pudo establecer que existen circunstancias de orden público que pueden afectar tanto a los estudiantes, como a los docentes y personal administrativo.

105. La personera municipal afirmó que había tenido conocimiento del ingreso de personas ajenas a la IE Instegua, presuntamente con fines de reclutamiento forzoso. A su turno, la Defensoría del Pueblo afirmó que, si bien no había tenido conocimiento de eventos de reclutamiento forzoso, dio cuenta de la emisión de la Alerta Temprana número 3 de 2020, en la que advirtió de la presencia de grupos armados organizados y los riesgos a la vida, la integridad y libertades fundamentales que enfrenta la población civil en distintos municipios de la región, entre estos, Guaranda. Por su parte, el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional refrendaron lo manifestado por la magistratura moral accionante, en el sentido de afirmar que en la zona existe presencia de grupos armados organizados.

106. Se destaca que la Secretaría de Educación manifestó que no tenía conocimiento de los hechos delictivos mencionados en la acción de tutela, pero, en todo caso, resaltó que «un celador, no está facultado, capacitado ni preparado para enfrentar cualquier situación de peligro generado por cualquier grupo al margen de la ley». Así mismo, en la visita practicada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda se estableció que en una de las sedes de la IE Instegua, el tanque donde se almacena el agua ha sido vandalizado por pandillas y que en ocasiones se ha hurtado el alimento destinado a los menores estudiantes, así como elementos de la sala de informática. De igual manera, para esta Sala de Revisión, llama la atención que el alcalde de Guaranda, primera autoridad en materia de preservación del orden público, no hiciera ninguna mención a la situación de seguridad en la zona, ni a las circunstancias que afectan directamente al centro educativo.

107. Por último, si bien el Ministerio de Defensa informó que en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2023 ha habido una disminución en la comisión de delitos contra la vida y el patrimonio, mientras que no se han presentado conductas contra la libertad, ni ataques contra la población civil o acciones armadas, ni de restricción al acceso humanitario, lo cierto es que sí se han presentado eventos que atentan contra el bienestar de la comunidad académica que inciden directamente en la prestación del servicio de

educación.

108. Las presuntas amenazas que han llevado a ciertos docentes a solicitar el traslado, así como los hurtos y los actos de vandalismo son hechos que no pueden pasar inadvertidos para este Corte, ni mucho menos para las autoridades estatales encargadas de la preservación del orden público. Se trata de circunstancias fácticas que impiden la garantía efectiva del derecho a la educación, pues afectan directamente el proceso educativo, y, por ende, a la prestación del servicio. De un lado, se desconoce el componente de disponibilidad al no asegurar unos mínimos de seguridad en la institución educativa que permita a la comunidad académica acudir a sus instalaciones en condiciones de tranquilidad. De otro lado, desconoce el componente de aceptabilidad al desestimular la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo pues ningún niño, niña y adolescente está en capacidad de tolerar la prestación de un servicio cuando su integridad pueda verse amenazada por hechos delictivos.

109. La afectación del componente de asequibilidad por una infraestructura deficiente. En el informe remitido por el Juzgado Promiscuo de Guaranda se incluyó un registro fotográfico del colegio. El documento da cuenta de la existencia de un canal por el que fluyen aguas residuales, que linda con la institución educativa. También, revela el estado deplorable de los baños de la institución.

110. Esta corporación ha decantado una amplia línea jurisprudencial en la que ha reivindicado la importancia de una adecuada infraestructura física como un elemento indispensable para la satisfacción de los componentes de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación. Tratándose de deficiencias asociadas a condiciones insalubres en los centros educativos, representadas en la ausencia de servicios de agua, alcantarillado, baños en buen estado, recolección de basuras, lavamanos, entre otros, ha establecido que tales circunstancias impiden que los estudiantes puedan gozar de un servicio de educación en condiciones dignas.

111. Como se indicó líneas atrás, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, el departamento tiene la competencia de administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado. Asimismo, el artículo 311 superior instituyó en cabeza del municipio la

competencia de garantizar la prestación de los servicios públicos que determine la ley, así como la de construir las obras que demande el progreso local.

112. Esta Sala de Revisión no puede pasar por alto la situación por las condiciones inadecuadas de la infraestructura física de la IE Instegua, como consecuencia de la existencia del canal de aguas residuales y del deplorable estado de los sanitarios. Por esta razón, es necesario adoptar medidas dirigidas a mejorar la infraestructura física de la IE Instegua, con el propósito de que educandos, docentes y personal administrativo puedan concurrir al establecimiento en condiciones dignas. Esta determinación tiene sustento las facultades ultra y extra petita, que facultan al juez de tutela a emitir un pronunciamiento judicial «cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario».

7. Remedios constitucionales y órdenes

113. Nombramiento de personal docente y administrativo. Habiendo establecido que la Secretaría de Educación del departamento de Sucre vulneró el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que acuden a las instalaciones de la IE Instegua, la Sala de Revisión debe adoptar un remedio judicial para el restablecimiento de su derecho. En esa medida, la Sala ordenará a la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, a través de su representante legal o quien haga sus veces que, en el término de un (1) mes adopte y concluya las medidas presupuestales y administrativas necesarias para evaluar las necesidades actuales de personal docente, de aseo y de vigilancia para cada una de las sedes de la IE Instegua y realice las gestiones necesarias para el nombramiento y posesión de los funcionarios.

114. Medidas en materia de seguridad. Como se mencionó con anterioridad, esta Sala de Revisión acreditó la ocurrencia de ciertos hechos que demandan un accionar coordinado de las entidades estatales para garantizar que la comunidad académica pueda aspirar a la prestación de un servicio educativo en condiciones de tranquilidad. En ese sentido, esta Sala encuentra necesario ordenar la adopción de medidas que ofrezcan una solución que contribuya a prevenir la ocurrencia en el futuro de hechos que atenten contra la integridad de las personas que conforman la comunidad académica de la IE Instegua. Lo anterior, en aras de aportar soluciones a esta situación, actuando con fundamento en el principio de

colaboración armónica que rige las relaciones entre los distintos órganos del Estado, y con observancia de las competencias que la ley ha conferido a cada una de las entidades estatales encargadas de la preservación del orden público que fueron analizadas con anterioridad.

115. Medidas de corto plazo. Se ordenará al alcalde del municipio de Guaranda que, en el término de cuarenta y ocho horas, imparta a las autoridades de Policía del municipio, las medidas que sean pertinentes para asegurar la vigilancia y el monitoreo constante de las sedes de la IE Instegua, con el fin de prevenir las amenazas, los hurtos y los actos de vandalismo. Lo anterior, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, particularmente aquellas que le son conferidas por las Leyes 4 de 1991 y 1801 de 2016, que le atribuyen al alcalde la calidad de primera autoridad de policía en el municipio.

116. Medidas de mediano plazo. A partir de las pruebas allegadas con la acción de tutela, las contestaciones y los informes recibidos, esta Sala constató que no se han adoptado correctivos que prevengan la ocurrencia de circunstancias que afectan la seguridad de la comunidad académica. Mientras la Secretaría de Educación afirmó no tener conocimiento de las circunstancias narradas en la acción de tutela, en la contestación se limitó a expresar que se debía informar a la autoridad pertinente, esto es, a la Policía, sobre la ocurrencia de las conductas lesivas. Sin embargo, la Policía Nacional indicó que no había tenido conocimiento de denuncias o hechos delictivos «que pudiese inferir en el impedimento del acceso a la educación en la institución educativa Instegua». Por último, ni la alcaldía de Guaranda ni la Gobernación de Sucre emitieron alguno pronunciamiento al respecto.

117. La falta de claridad entre las autoridades competentes para la preservación del orden público da cuenta de la ausencia de coordinación entre las mismas. Por tal razón, esta Sala de Revisión encuentra necesario adoptar remedios que puedan contribuir a la implementación de correctivos que puedan impactar de manera positiva y hacia el futuro en la prevención de conductas que afectan el desarrollo del servicio público de educación.

118. Como se mencionó líneas atrás, los gobernadores y alcaldes son las primeras autoridades de policía en los territorios de su competencia, quienes deben formular e implementar los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Este instrumento se erige como la principal herramienta para la preservación del orden público y la

convivencia ciudadana. Teniendo en cuenta que recientemente se posesionaron los nuevos mandatarios departamentales y municipales, a quienes les asiste el deber legal de formular dichos planes en los seis meses del primer año de Gobierno, la Sala formulará una serie de órdenes en procura de que tales instrumentos incorporen medidas dirigidas a garantizar la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, así como del personal docente y administrativo de la IE Instegua:

118.1. Al gobernador de Sucre, que en el término de un mes contado desde la notificación de esta providencia convoque al consejo de seguridad y al comité de orden público departamentales. La convocatoria de estas instancias de coordinación se hará con el propósito de elaborar un plan específico de seguridad para enfrentar los factores de perturbación del orden público que afectan a la comunidad académica de las sedes que integran la IE Instegua, docentes y personal administrativo. Para la elaboración de dicho plan deberá evaluar la ejecución de los planes de seguridad vigentes con el fin de adoptar los correctivos a que haya lugar y asegurar la existencia de un mecanismo de intercambio permanente de información entre los organismos del Estado, del orden nacional y territorial, en materia de orden público. Para facilitar la coordinación de las medidas que se adopten en virtud de dicho plan, autorizará la conformación del consejo de seguridad de Guaranda, que será presidido por el alcalde del municipio. También se ordenará que el gobernador convoque al consejo de seguridad y al comité de orden público a la Defensoría del Pueblo.

118.2. Una vez el gobernador de Sucre autorice la conformación del consejo de seguridad municipal, el alcalde de Guaranda deberá convocar a dicha instancia y al comité de orden público municipales para evaluar el plan específico de seguridad formulado por el Consejo departamental en el término de un mes contado a partir de su recepción. Como resultado de esta evaluación, en el término de un mes formulará un plan municipal específico de seguridad, coordinado y coherente con el que diseñó el Consejo Departamental de seguridad, para enfrentar los factores de perturbación del orden público que afectan a la comunidad académica de las sedes que integran la IE Instegua, docentes y personal administrativo. También se ordenará que el Alcalde de Guaranda convoque al consejo de seguridad y al comité de orden público municipales y a la Defensoría del Pueblo.

118.3. En todo caso, el diseño e implementación de los planes de seguridad departamental y municipal no podrá exceder el término de seis meses contados desde la notificación de esta

providencia.

Ahora bien, aunque la Sala de Revisión reconoce que el Gobernador de Sucre y el alcalde de Guaranda son las primeras autoridades de policía en sus respectivos territorios, con base en lo expuesto con anterioridad, el Ministerio de Defensa Nacional, como titular de la formulación de la política pública en materia de seguridad y convivencia, también puede contribuir la superación de los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela. En ese sentido, se ordenará al Ministerio que acompañe, asesore y provea los medios técnicos necesarios para la estructuración e implementación de los planes de seguridad departamental y municipal, cuya elaboración se ordena en esta providencia, de cara a la superación de los eventos que perturban la prestación del servicio público de educación en condiciones de tranquilidad.

119. De la investigación penal. La Fiscalía 13 delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Majagual informó que se abrió una investigación por el delito de amenazas, en la que se ordenó la realización de actividades investigativas encaminadas a establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se han presentado los hechos denunciados en la acción de tutela. En aras de obtener progresos significativos en el esclarecimiento de tales hechos, la Sala de Revisión estima pertinente remitir copia de la presente decisión a la Fiscalía General de la Nación, para que monitoree el avance de la investigación como superior funcional de la Fiscalía 13 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Majagual. Si lo considera pertinente, deberá requerir el despliegue de las actividades a que haya lugar para que se imprima celeridad la investigación y adoptará las demás acciones que considere oportunas para la protección de la vida e integridad de los niños, las niñas y los adolescentes, de los docentes y personal administrativo de la IE Instegua.

120. Evaluación de la infraestructura de la IE Instegua. El informe allegado en sede de revisión por el Juzgado Promiscuo de Guaranda puso en evidencia la existencia de circunstancias asociadas al estado actual de la infraestructura de la IE Instegua que impiden la prestación del servicio de educación en condiciones dignas para la comunidad académica. Sin embargo, la Corte también es consciente de que el remedio de esta coyuntura debe ser abordado desde una perspectiva técnica. En esa medida, teniendo en cuenta las competencias que tienen en materia de servicios públicos tanto el departamento como el

municipio —particularmente en la prestación del servicio público de educación—, la Sala de Revisión emitirá las siguientes órdenes:

120.1. A la Secretaría de Educación de Sucre y a la Alcaldía de Guaranda que, en atención a las obligaciones contenidas en los artículos 8.3 y 16 de la Ley 715 de 2001, realicen un diagnóstico sobre las circunstancias relatadas en el informe allegado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda en el término de un mes contado desde la notificación de esta providencia.

120.2. Al Gobernador de Sucre, que en el término de tres meses contados desde la notificación de esta providencia, si no contare con los recursos requeridos, realice las gestiones administrativas necesarias para solicitar una adición presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a la educación, para corregir las falencias en la infraestructura de la IE Instegua.

121. Por último, con el fin de verificar el cumplimiento de las órdenes, la Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre, remitirá un informe mensual de las gestiones adelantadas para el cumplimiento de las órdenes que se dicten en esta providencia al Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda. Así mismo, se dispondrá en la parte resolutiva de esta sentencia oficiar a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para que participen en la supervisión del cumplimiento de las órdenes que imparta esta Sala de Revisión.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia dictada el 11 de mayo de 2023 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual. En su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia emitida el 29 de marzo de 2023 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda que concedió el amparo.

Segundo. MODIFICAR los ordinales segundo y tercero de la sentencia del 29 de marzo de

2023, dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda, que concedió el amparo del derecho fundamental a la educación los niños, niñas y adolescentes de la IE Instegua, en el sentido de ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Sucre, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia adopte las medidas presupuestales y administrativas necesarias para evaluar las necesidades actuales de personal docente, de aseo y de vigilancia para cada una de las sedes de la IE Instegua y realice las gestiones necesarias para el nombramiento y posesión de los funcionarios.

Tercero. ORDENAR al Alcalde de Guaranda que, en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, imparta a las autoridades de Policía del municipio, las medidas que considere pertinentes para asegurar la vigilancia y monitoreo constante de las sedes de la IE Instegua con el fin de prevenir las amenazas, los hurtos y los actos de vandalismo en cada una de sus sedes.

Cuarto. ORDENAR al Gobernador de Sucre, que el término de un mes contado desde la notificación de esta providencia convoque al consejo de seguridad y al comité de orden público departamentales. La convocatoria de estas instancias de coordinación se hará con el propósito de elaborar un plan específico de seguridad para enfrentar los factores de perturbación del orden público que afectan a la comunidad académica de las sedes que integran la IE Instegua, docentes y personal administrativo. Para la elaboración de dicho plan deberá evaluar la ejecución de los planes de seguridad vigentes con el fin de adoptar los correctivos a que haya lugar y asegurar la existencia de un mecanismo intercambio permanente de información entre los organismos del Estado, del orden nacional y territorial, en materia de orden público. Para facilitar la coordinación de las medidas que se adopten en virtud de dicho plan, autorizará la conformación del consejo de seguridad de Guaranda, que será presidido por el Alcalde de Guaranda. El Gobernador convocara a la Defensoría del Pueblo para que integre el consejo de seguridad y el comité de orden público, con el fin de que presente sus aportes en dichas instancias con el propósito de contribuir a la superación de los hechos que perturban la prestación del servicio público de educación en la IE Instegua en condiciones de tranquilidad.

Una vez el Gobernador de Sucre autorice la conformación del consejo de seguridad municipal, el Alcalde de Guaranda deberá convocar a dicha instancia y al comité de orden

público municipal para evaluar el plan específico de seguridad formulado por el Consejo departamental en el término de un mes contado a partir de su recepción. Como resultado de esta evaluación, en el término de un mes formulará un plan municipal específico de seguridad, coordinado y coherente con el que diseñó el Consejo Departamental de seguridad, para enfrentar los factores de perturbación del orden público que afectan a la comunidad académica de las sedes que integran la IE Instegua, docentes y personal administrativo. El Alcalde de Guaranda convocará a la Defensoría del Pueblo para que integre el consejo de seguridad y el comité de orden público, con el fin de que presente sus aportes en dichas instancias con el propósito de contribuir a la superación de los hechos que perturban la prestación del servicio público de educación en la IE Instegua en condiciones de tranquilidad.

En todo caso, el diseño e implementación de los planes de seguridad departamental y municipal no podrá exceder el término de tres meses contados desde la notificación de esta providencia.

Quinto. OFICIAR al Ministerio de Defensa Nacional para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acompañe, asesore y provea los medios técnicos necesarios para la es