

T-091-18

Sentencia T-091/18

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Personero municipal en representación de menores de edad

LEGITIMACION POR PASIVA DE SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL-Entidad encargada de administrar el servicio educativo en el departamento de Caquetá

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Reglas generales

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Regla de subsidiariedad es menos rigurosa y se debe atender de manera primordial el interés superior de los menores de edad

En los asuntos que involucran derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad es menos riguroso, debido al interés superior de los menores de edad, garantizado por el artículo 44 de la Constitución.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL SECTOR RURAL-Procedencia excepcional

DERECHO A LA EDUCACION EN EL SECTOR RURAL-Protección

DERECHO A LA EDUCACION-Naturaleza y contenido

EDUCACION-Derecho fundamental y servicio público con función social

De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación tiene la doble connotación de derecho y servicio público. Como derecho, propende por la formación de los individuos, para que puedan desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, culturales, físicas, entre otras. Como servicio público, representa una obligación del Estado, que tiene

una función social. Esto significa que la educación es un “objetivo fundamental de la actividad estatal (...) por lo que adquiere el carácter de gasto público social”, sometido al control y a la vigilancia del Estado.

DERECHO A LA EDUCACION-Características y componentes/DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

En un comienzo, la jurisprudencia constitucional consideró que solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo hacían parte del “núcleo esencial” del derecho fundamental a la educación. Sin embargo, desde que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas profirió la Observación General Número 13, la Corte ha admitido que este derecho tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Estos componentes se predicán de todos los niveles de educación (preescolar, básica, media y superior), y el Estado debe respetarlos, protegerlos y cumplirlos (ofrecer prestaciones), ya sea de manera inmediata o progresiva. Tal como lo indica la Observación General Número 13, la asequibilidad se refiere a la existencia de “instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente”; la accesibilidad, a que dichas instituciones y programas sean “accesibles a todos, sin discriminación”; la adaptabilidad, a que la educación tenga “la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”, y la aceptabilidad, a que la forma y el fondo de la educación sean aceptables para los estudiantes, “por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”.

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

DERECHO A LA EDUCACION DE HABITANTES DE AREAS RURALES-Alcance

DERECHO A LA EDUCACION-No es admisible hacer una diferenciación entre la calidad de la educación urbana y la rural

DERECHO A LA EDUCACION DEL MENOR EN ZONAS RURALES-Reiteración de jurisprudencia

La Sentencia T-963 de 2004 concluyó que la satisfacción del derecho a la educación de los

menores que habitan zonas rurales implica: “i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad)”.

DERECHO A LA EDUCACION EN EL SECTOR RURAL-Obligación del Estado de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad

DERECHO A LA EDUCACION-Desarrollo normativo

PONDERACION ENTRE LOS NIVELES RAZONABLES DE LOS DERECHOS SOCIALES

PONDERACION-Concepto y finalidad

PONDERACION-Análisis de razonabilidad y proporcionalidad

NIVEL RAZONABLE DE SATISFACCION DEL DERECHO-Alcance

El nivel razonable de satisfacción del derecho –y, por lo tanto, exigible judicialmente– debe ser:(i) razonable, en la medida en que dicho nivel puede adscribirse al contenido del derecho en cuestión; y (ii) proporcional, esto es, justificado en que la satisfacción del titular del derecho al recibir el nivel razonable de satisfacción es mayor a la afectación que se le ocasionaría al obligado al exigírsele garantizar dicho nivel razonable de satisfacción.

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Modelo de adjudicación fundado en los principios de razonabilidad y proporcionalidad

DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL SECTOR RURAL-Vulneración por Secretaría de Educación al no autorizar la apertura de los grados décimo y undécimo en institución educativa

Referencia: Expediente T-6.455.218

Acción de tutela presentada por Reinel Losada Guaca, personero municipal de Curillo, Caquetá, en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por los artículos 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia adoptada el 27 de junio de 2017 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes, Caquetá, en el marco de la acción de tutela promovida por Reinel Losada Guaca, personero municipal de Curillo, Caquetá, en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental.

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de junio de 2017, Reinel Losada Guaca, personero municipal de Curillo, Caquetá, actuando en representación de los menores Diego Alejandro Cabrera Himbachi, Yerly Paola Carvajal Alvis, Deicy Juliana Imbachi Astros, Diego Arnulfo Garzón Cubillos, Faidiver González Gutiérrez, Blanca Yenny Penagos Montiel, Idaly Casanova Noguera, Estefany Xiomara Hoyos Astudillo y John Faiber Salinas Chimbi, así como del señor Carlos Andrés Cabrera Imbachi, presentó acción de tutela en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental. Según el accionante, esa entidad vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de sus representados, al no disponer la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina.

1. Hechos

2. La Institución Educativa Rural Salamina es un establecimiento público del orden departamental ubicado en la vereda Salamina del municipio de Curillo, Caquetá. Dicha institución ofrece servicios de educación básica, que incluyen cinco grados de primaria y cuatro grados de secundaria, pero no ofrece educación media (grados décimo y undécimo).

3. Mediante oficio de 15 de noviembre de 2016[1], el rector de la Institución Educativa Rural Salamina, Fernando Ibáñez Cabrera, le solicitó al jefe de la Oficina de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, Luis Eduardo Pinzón Hermosa, su aprobación para la apertura del grado décimo en el año lectivo 2017. De acuerdo con la solicitud, a esa fecha, había “cuatro estudiantes matriculados en el grado noveno y otros ocho han solicitado cupo para ingresar a terminar la educación MEDIA” (mayúsculas originales).

4. En respuesta de fecha 16 de noviembre de 2016[2], el Jefe de la Oficina de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá le informó al Rector de la Institución Educativa Rural Salamina que su solicitud se llevaría al Comité de Cobertura. Posteriormente, en oficio del 7 de diciembre de 2016[3], le comunicó que, “en reunión de Comité de Cobertura realizada el 18 de noviembre de 2016, se analizó la solicitud y se acordó que la demanda no era suficiente para la apertura del grado petitionado”.

5. En escrito recibido el día 13 de febrero de 2017[4], Diego Alejandro Cabrera Himbachi, representante de los estudiantes; Yerly Paola Carvajal Alvis, contralora estudiantil, y Deicy Juliana Imbachi Astros, personera estudiantil, le solicitaron al gobernador de Caquetá, Álvaro Pacheco Álvarez, la apertura del grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina. En su petición, los estudiantes afirmaron que quienes terminaron el grado noveno “no tenemos la opción de seguir estudiando y graduarnos de bachilleres, vulnerándonos así el derecho a la educación y a unas mejores condiciones de vida y de progreso para nosotros y nuestras familias”; además, “que la única vía de acceso a nuestra institución, es el río Yurayaco y en la canoa lechera nos gastamos de tres a cuatro horas para llegar a la cabecera municipal”.

6. En respuesta a esta solicitud, mediante oficio del 17 de febrero de 2017[5], el Jefe de la

Oficina de Cobertura les comunicó a los estudiantes que la petición debía ser elevada “por el Directivo Docente del Establecimiento Docente”.

7. De acuerdo con el Personero Municipal de Curillo, sus representados no pueden desplazarse a otra institución, “siendo su distancia a más de dos horas a pie”; además, “no existe el servicio de transporte escolar”.

8. Durante el trámite de la acción de tutela de la referencia, los accionantes Yerly Paola Carvajal Alvis, Faidiver González Gutiérrez, Estefany Xiomara Hoyos Astudillo y John Faiber Salinas Chimbi cumplieron 18 años de edad.

2. Pretensiones y fundamentos de la solicitud de acción de tutela[6]

9. El accionante solicitó amparar los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de sus representados y, en consecuencia, ordenar a la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental disponer de manera inmediata y ordenar a quien corresponda la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina.

10. En sustento de su petición, afirmó que pese a que sus representados “han demostrado gran interés por terminar sus estudios”, no han podido hacerlo, debido a la falta de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina, y porque “se les hace imposible desplazarse a otra institución”.

11. En ese sentido, sostuvo que mientras la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá no autorice la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina, “impide el acceso a la educación, se le vulnera a los menores el desarrollo personal y social que proyecta la Constitución Nacional y se amenaza el desarrollo armónico individual previsto en el Artículo 67 de la Carta Política”. Así mismo, consideró que el hecho de que otras instituciones ofrezcan a sus alumnos todos los grados de educación secundaria “ocasiona un trato desigual rechazado por el Artículo 13 de la Constitución”.

12. En su criterio, es evidente el daño irremediable que la falta de planeación de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá les causa a sus representados, “en cuanto el tiempo académico transcurrido retrasa y desconoce el esfuerzo físico, mental,

material, espiritual, realizado por los estudiantes”. Agregó que la falta de los grados décimo y undécimo no puede ser una carga para los estudiantes o sus padres, y que “no es justificable bajo ningún parámetro que los niños de una vereda con problemas sociales tan graves no puedan continuar con su año escolar normalmente”.

13. Como medida provisional, el accionante solicitó autorizar la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina, “para no perjudicar de manera irreparable a los menores que no reciben clases”.

3. Respuesta de la entidad accionada[7]

14. La Secretaría de Educación Departamental de Caquetá se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, pues “la demanda para la Educación Media resulta insuficiente para atender la relación técnica y los criterios establecidos en el Decreto 3020 de 2002 en cuanto a la organización de las plantas de personal docente a cargo de la entidad territorial”.

15. Según indicó, en sesión del 18 de noviembre de 2016, el Comité de Cobertura consideró inviable la apertura de la educación media en la Institución Educativa Rural Salamina, “por no ser suficiente la demanda de estudiantes”. En ese sentido, agregó, debe tenerse en cuenta que la aplicación del Decreto 3020 de 2002 “es imperativa y establece los parámetros para asignar y distribuir el talento humano”. El artículo 11 de esa norma prevé que para la ubicación de personal docente, el número promedio de alumnos por docente debe ser “como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural”. En criterio de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, asignar docentes únicamente para 10 estudiantes “implica afectación del criterio de calidad, ya que un único docente debe asumir la carga académica de todas las asignaturas”.

16. Así mismo, la entidad consideró que las personas a favor de quienes se promovió la acción de tutela “disponen de otras alternativas para acceder a la Educación Media, como son el Internado La Novia ubicado en zona rural de Curillo Caquetá, en el cual se les garantiza la estadía y alimentación, así como el seminternado de la zona urbana, en el que se les suministra desayuno y almuerzo”. En su criterio, la ampliación del servicio educativo en una institución específica no es la única manera de garantizar el derecho a la educación. De hecho, afirmó que la Secretaría de Educación Departamental “ofrece otras facilidades

para que la comunidad donde se presente baja cobertura, se pueda atender a través de albergue o internados o garantizando un transporte según las posibilidades”. Al respecto, aclaró que si bien no existe una ruta escolar en la zona, “sí hay otros medios de transporte que les permitirían el desplazamiento a los estudiantes hacia otros centros educativos donde pueden llegar a concluir sus estudios”.

4. Decisión objeto de revisión[8]

17. En sentencia de 27 de junio de 2017, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes negó el amparo solicitado. En su criterio, la decisión adoptada por la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá se ajustó a los parámetros previstos en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, “en la medida que el número de estudiantes que deben presentarse en relación con el profesor, en las áreas rurales, asciende a 22, cifra que no se alcanza en la situación objeto de estudio, toda vez que el número de futuros estudiantes, interesados en realizar el grado décimo, llega únicamente a diez, ello teniendo en cuenta el listado aportado con el escrito de tutela”.

18. De igual manera, consideró que los representados en la acción de tutela cuentan con otras opciones para continuar con sus estudios y culminar la educación media, como la Institución Educativa La Novia, “en la cual se reúnen las condiciones de calidad, relación técnica e infraestructura necesarias para la prestación del servicio educativo, contando además con las opciones de internado, garantizando la estadía y la alimentación, y de seminternado, en la cual se les suministra el desayuno y el almuerzo”.

19. La decisión del Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes no fue impugnada.

5. Actuaciones en sede de revisión

21. Al encontrar elementos que singularizan la situación fáctica y jurídica de los asuntos acumulados, la Sala Primera de Revisión, por medio del auto de 2 febrero de 2018, decretó la desacumulación procesal de los expedientes T-6.455.218 y T-6.473.851, para que cada uno sea fallado en una sentencia independiente[10].

5.1. Pruebas decretadas en sede de revisión

22. Mediante el auto de 2 de febrero de 2018, el Magistrado Ponente dispuso que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas:

22.1. A la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, le solicitó un informe que diera cuenta de los siguientes asuntos: (i) la oferta de educación media en la Institución Educativa Rural La Novia; (ii) la prestación del servicio de transporte escolar para los estudiantes de la vereda Salamina, y (iii) las instituciones educativas del municipio de Curillo que son accesibles para que los estudiantes de la vereda Salamina cursen la educación media. En concreto, se le solicitó información sobre:

22.1.1. Las modalidades en que se imparte la educación media en la Institución Educativa Rural La Novia, los cupos con los que cuenta esa institución para cursar la educación media y los requisitos de ingreso.

22.1.2. Si los estudiantes de la vereda Salamina cuentan con el servicio de transporte escolar para acceder a la Institución Educativa Rural La Novia, cuáles son los medios de transporte, cuál es la distancia que deben recorrer, cuánto tiempo tarda el recorrido y quién cubre los costos. En caso de que la respuesta fuera negativa: qué alternativas de transporte tienen, cuánto tarda el recorrido según la alternativa de transporte utilizada y cuáles son los costos y las condiciones del servicio.

22.1.3. Qué otras instituciones de las áreas urbana y rural de Curillo son accesibles para los estudiantes de la vereda Salamina y, en relación con cada una de ellas, cuáles son las condiciones del servicio educativo y cuáles son las alternativas de transporte.

22.2. Así mismo, le solicitó a la Personería Municipal de Curillo un informe que diera cuenta de si los estudiantes de la vereda Salamina tienen servicio de transporte escolar para acceder a la Institución Educativa Rural La Novia, cuáles son los medios de transporte utilizados, cuál es la distancia que deben recorrer, cuánto tiempo tarda el recorrido y quién cubre los costos. En caso de que la respuesta fuera negativa: qué alternativas de transporte tienen, cuánto tarda el recorrido según la alternativa de transporte utilizada y cuáles son los costos y las condiciones del servicio.

23. Posteriormente, mediante el auto de 13 de febrero de 2018, el Magistrado Ponente dispuso que, por medio de la Secretaría General, se oficiara a la Personería Municipal de

Curillo, con el fin de que informara si las personas representadas por el personero municipal, Reinel Losada Guaca, adelantan actualmente estudios de educación formal media o de educación no formal, en qué institución educativa los adelantan y qué grado están cursando. En su defecto, qué actividades, oficios u ocupaciones están desarrollando en la actualidad.

24. El 2 de marzo de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional le comunicó al Despacho del Magistrado Sustanciador que, vencido el término probatorio, no se recibió comunicación alguna relacionada con la información a la que se refiere el párrafo anterior[11].

25. De otro lado, el 7 de marzo de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional le comunicó al Despacho del Magistrado Sustanciador que, vencido el término probatorio, se recibió el Oficio No. 2018EE1270 de 14 de febrero de 2018, firmado por la Secretaria de Educación Departamental de Caquetá, Aminta Cedeño Ospina, mediante el cual se dio respuesta al oficio OPT-A-390/2018. Así mismo, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que del oficio OPT-A391/2018, dirigido al personero municipal de Curillo, Reinel Losada Guaca, no se recibió respuesta alguna[12].

5.2. Respuesta de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá

26. El 16 de febrero de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió respuesta al oficio OPT-A-3902018[13]. En esta comunicación, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, por medio de la Oficina de Cobertura Educativa, manifestó lo siguiente:

26.1. La especialidad que se imparte en la Institución Educativa Rural La Novia (establecimiento público del orden departamental) es técnica agropecuaria, articulada con el Sena, en el programa Sistemas Agropecuarios Ecológicos. Al respecto, agregó: (i) en la Institución Educativa Rural La Novia, se brinda el servicio de internado, con capacidad para 50 internos; (ii) los cupos para el grado décimo son de 25 estudiantes; (iii) los cupos para el grado undécimo son de 25 estudiantes; (iv) los requisitos de ingreso son: certificado de estudios de años anteriores, desde quinto de primaria; tres fotos; fotocopia del documento de identidad del estudiante; fotocopia del documento de identidad del padre de familia, y firma de la ficha de matrícula.

26.2. Los estudiantes de la vereda Salamina del municipio de Curillo no cuentan con el servicio de transporte escolar para acceder a la Institución Educativa Rural La Novia.

26.3. Una alternativa que tienen los estudiantes de la vereda Salamina para desplazarse hasta el centro poblado La Novia es “en transporte terrestre por una trocha en regulares condiciones en un recorrido de 20 kilómetros que tarda aproximadamente una (1) hora”. Esa vía es “transitable en época de verano (entre los meses de octubre a marzo de cada año), en época de invierno (entre los meses de abril a septiembre), se dificulta el tránsito”. El costo aproximado de este servicio de transporte es de 40.000 pesos “en mototaxi individual”. Otra alternativa de transporte es el fluvial, en canoa, con “un recorrido de setenta (70) kilómetros en un lapso de tiempo de tres horas aproximadamente”. El costo individual de este servicio es de 80.000 pesos.

26.4. Otra institución educativa a la que podrían acceder los estudiantes de la vereda Salamina es la Institución Educativa Ángel Cuniberti (establecimiento público del orden departamental), ubicada en la zona urbana del municipio de Curillo, que no ofrece el servicio de internado. Al respecto, agregó: (i) los cupos para los grados décimo y undécimo son de 35 por grado, y (ii) los requisitos de ingreso son: certificado de estudio de años anteriores, fotocopia del documento de identidad del estudiante, fotocopia del documento de identidad del padre de familia o acudiente, tres fotografías y firma de la ficha de matrícula.

26.5. Los estudiantes de la vereda Salamina no cuentan con el servicio de transporte escolar hacia la Institución Educativa Ángel Cuniberti.

26.6. Una alternativa de transporte que tienen los estudiantes de la vereda Salamina para desplazarse hacia Institución Educativa Ángel Cuniberti es “por vía carreteable que va desde el casco urbano del municipio de Curillo a la vereda Salamina”, en un trayecto de aproximadamente 20 kilómetros, que tarda cerca de dos horas. Este servicio tiene un costo individual de 20.000 pesos. Sin embargo, el carreteable está “en muy mal estado”, y solo es transitable en época de verano. Otra alternativa es el transporte fluvial, en canoa. El trayecto es de aproximadamente 30 kilómetros, que se recorren en 90 minutos. Su costo individual es de 40.000 pesos.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

27. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, por los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en virtud del auto del 25 de agosto de 2017 expedido por la Sala de Selección Número Once de esta Corte, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

2. Problema jurídico

28. Esta Sala deberá verificar que la solicitud de amparo formulada por el personero municipal de Curillo, Reinel Losada Guaca, a favor de sus representados y en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental cumpla con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En caso de que los cumpla, resolverá los siguientes problemas jurídicos:

28.1. ¿La Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de los accionantes, al negar la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina porque la demanda de cupos no era suficiente?

29. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, (ii) se pronunciará sobre el derecho a la educación de los habitantes de áreas rurales, (iii) se referirá a la metodología de la ponderación en relación con los niveles de satisfacción de los derechos fundamentales y, finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

3. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

30. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”[14], para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente

cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

31. En esta medida, antes de pronunciarse de fondo sobre el caso concreto, es deber del juez constitucional verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad.

3.1. Legitimación en la causa

32. Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[15] dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”[16]. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.

33. En el presente caso se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. El personero municipal de Curillo, Reinel Losada Guaca, interpuso la acción de tutela en representación de diez estudiantes de la Institución Educativa Rural Salamina, nueve de ellos menores de edad, que estiman vulnerados sus derechos fundamentales a la educación y a la igualdad. De conformidad con los artículos 10 y 49[17] del Decreto 2591 de 1991, los personeros municipales, que tienen dentro de sus funciones defender los intereses de la sociedad, están legitimados para interponer la acción de tutela. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido esa facultad, al señalar que “el Defensor del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en especial de las contenidas en el art. 282 de la Constitución Política, delegó en los personeros municipales

en todo el país la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”[18].

34. Esta Corte también ha advertido que, cuando se trata de los derechos de los menores de edad, las autoridades tienen un deber de defensa especial y prevalente, pues se trata de sujetos de especial protección constitucional. De hecho, el artículo 44 de la Constitución Política pone en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado la obligación de asistir y proteger a los menores, para garantizar “el ejercicio pleno de sus derechos”. En esa medida, agrega, “[c]ualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que “tratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve en razón, que es la misma Carta la que sostiene que en su defensa también debe intervenir la sociedad”[19].

35. Con todo, la propia Corte ha exigido que en la formulación de la acción de tutela por parte de los personeros municipales: (i) exista solicitud expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad o incapaces; (ii) se individualicen o determinen las personas perjudicadas y (iii) se argumente la forma en que se ven comprometidos sus derechos fundamentales[20], con el fin de determinar cuál es la amenaza que se ciñe sobre las personas afectadas. Para el efecto, “[e]s suficiente que aporten elementos que sean aptos para determinar a los sujetos rodeados por la solicitud y la decisión judicial”[21].

36. Luego de revisar las pruebas que obran en el expediente, esta Sala encuentra probado: (i) que el señor Reinel Losada Guaca es el personero municipal de Curillo[22]; (ii) que interpuso la acción de tutela en representación de un grupo de diez estudiantes de la Institución Educativa Rural Salamina interesados en cursar la educación media, quienes se encuentran identificados en el expediente con la copia de sus registros civiles de nacimiento o de sus documentos de identidad[23], y (iii) que el actor expone en su demanda la forma en que considera comprometidos los derechos a la educación y a la igualdad de sus representados.

37. Habida cuenta de que cuando se presentó la acción de tutela, nueve de las personas

representadas por el Personero Municipal de Curillo eran menores de edad, la Sala concluye que, en relación con estas personas, se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

38. Ahora bien, se observa que, al momento de presentación de la acción de tutela, el señor Carlos Andrés Cabrera Imbachi tenía 18 años de edad[24]. En esa medida, de acuerdo con la subregla expuesta en el párrafo 35, era necesaria su solicitud expresa para que el Personero Municipal representara sus intereses. Como esa autorización no obra en el expediente, esta Corte procuró obtener la ratificación del sujeto activo, pero no fue posible ubicarlo[25]. Así, toda vez que la referida autorización no está acreditada, la Sala concluye que Carlos Andrés Cabrera Imbachi no está legitimado en la causa por activa y, por lo tanto, no se pronunciará con respecto a sus pretensiones. Cabe anotar que la subregla que exige la autorización expresa del representado no es caprichosa; por el contrario, busca salvaguardar los intereses de la persona que, sin haber dado su consentimiento, podría ser alcanzada por los efectos de cosa juzgada característicos de una sentencia de tutela.

39. La Sala también encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela fue interpuesta en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental, que es la entidad encargada de administrar el servicio educativo en ese Departamento, incluido el que se presta en Curillo, que no tiene el carácter de municipio certificado[26]. Además, el Comité de Cobertura de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá profirió el acta mediante la cual se negó la apertura del grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina, donde las personas representadas por el actor, interesadas en adelantar su educación media, culminaron su educación básica secundaria.

3.2. Inmediatez

40. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. El requisito de la inmediatez tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como “un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados”[27].

41. Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha

identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: (i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica[28].

42. Esta Sala considera que la acción de tutela presentada en el asunto de la referencia cumple con el requisito de inmediatez. La presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados se dio con la negativa de dar apertura al grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina. Esa decisión fue adoptada por el Comité de Cobertura de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, en reunión realizada el 18 de noviembre de 2016, y se le comunicó al rector de dicho establecimiento educativo el 7 de diciembre de 2016. Posteriormente, el 13 de febrero de 2017, estudiantes de esa institución educativa insistieron en la solicitud de apertura del grado décimo, en comunicación dirigida al Gobernador de Caquetá. A esta solicitud se le dio respuesta el 17 de febrero de 2017, en oficio suscrito por el Jefe de la Oficina de Cobertura Educativa, en el que se indicó que la petición debía ser elevada por el directivo docente del establecimiento educativo.

43. En criterio de la Sala, la presunta vulneración de los derechos invocados por los accionantes es actual y permanente, pues la Institución Educativa Rural Salamina no ofrece los grados décimo y undécimo. Por lo tanto, los interesados no tienen acceso a la educación media en ese establecimiento educativo. Con todo, la acción de tutela se presentó el 9 de junio de 2017, esto es, cerca de cuatro meses después de la última respuesta del Jefe de la Oficina de Cobertura Educativa, término que se considera razonable para solicitar el amparo de los derechos fundamentales invocados. En esa medida, la acción de tutela presentando por el Personero Municipal de Curillo satisface el requisito de inmediatez.

3.3. Subsidiariedad

44. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[29]. El carácter subsidiario de esta acción “impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional”[30].

46. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa judicial disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción tutela[34]. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: (i) como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria, y (ii) como mecanismo eficaz de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

47. La existencia de las otras vías judiciales debe ser analizada en cada caso concreto, en cuanto a su eficacia. Si no permiten resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrecen una solución integral para el derecho comprometido, es procedente la acción de tutela como mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados.

48. A juicio de la Sala, en el asunto de la referencia se cumple con el requisito de subsidiariedad. La decisión de no abrir el grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina fue adoptada por el Comité de Cobertura de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, en el Acta 006 de 18 de noviembre de 2016[35]. En ese documento, el Comité hizo un recuento de cómo transcurrió la reunión y qué medidas se adoptaron. Algunas de esas medidas están relacionadas en una tabla titulada Novedades DUE, dentro de la que se lee:

No.

MUNICIPIO

INSTITUCIÓN EDUCATIVA (IE)

SOLICITUD

DECISION DEL COMITE COBERTURA

3

CURILLO

IER SALAMINA

Apertura grado 10

La demanda no es suficiente para la apertura de lo peticionado. No dar viabilidad

49. Dentro del aparte de conclusiones, el Acta 006 dispone: “Mediante oficio informar a los Directivos Docentes de los Establecimientos Educativos la decisión tomada por el Comité de Cobertura del 18 de noviembre de 2016”. La decisión adoptada con respecto a la solicitud de apertura del grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina, en efecto, se le comunicó al rector de ese establecimiento educativo, mediante oficio de 7 de diciembre de 2016, suscrito por el Jefe de la Oficina de Cobertura Educativa.

50. La Sala observa que la decisión adoptada por el Comité de Cobertura en el Acta 006 de 18 de noviembre 2016 manifiesta la voluntad de la administración con respecto a la viabilidad de dar apertura al grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina. En ese sentido, se trata de un acto de carácter general sujeto al derecho administrativo, susceptible del medio de control de nulidad, previsto por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Por lo tanto, su control le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

51. Sin embargo, la solicitud de amparo que se analiza no cuestiona la legalidad del acto administrativo. En esa medida, no encuadra dentro de las causales de procedencia del

medio de control de nulidad, esto es, que el acto haya sido expedido: (i) con infracción de las normas en que debería fundarse, (ii) sin competencia, (iii) en forma irregular, (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (v) mediante falsa motivación o (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió. La protección que se solicita por vía de tutela va más allá de estas específicas causales, pues busca que se garantice el acceso a la educación media de los accionantes, lo que (i) no configura causal de nulidad alguna y (ii) no se satisface con la eventual declaratoria de nulidad del acto proferido por la administración. Así las cosas, el mecanismo judicial ordinario no ofrece una protección efectiva de los derechos invocados.

52. Además, debe tenerse en cuenta que el asunto de la referencia involucra la garantía del derecho fundamental a la educación de menores de edad que tienen urgencia de continuar su proceso educativo, con el fin de calificarse para acceder tanto a la educación superior como al mercado laboral. El medio de control ordinario tampoco resolvería el asunto con la urgencia que demandan los interesados, quienes, se insiste, son en su mayoría menores de edad habitantes de una zona rural, que gozan de una especial protección constitucional.

53. En conclusión, el medio de control de nulidad previsto por el artículo 137 del CPACA no es apto para canalizar la solicitud de amparo de la referencia, pues no cumple con las condiciones de eficacia para la protección del derecho fundamental cuya tutela se pretende. En consecuencia, los accionantes no cuentan con otro mecanismo de defensa judicial para solicitar la protección de los derechos invocados diferente a la acción de tutela.

4. La protección del derecho a la educación de los habitantes de áreas rurales

54. El asunto sub judice versa sobre la protección del derecho a la educación de los habitantes de áreas rurales, concretamente, sobre el acceso de estas personas a la educación formal media. Por esta razón, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) la naturaleza, el contenido y la exigibilidad del derecho a la educación; (ii) el derecho a la educación de los habitantes de áreas rurales, y (iii) el desarrollo normativo de los deberes del Estado respecto de la prestación del servicio de educación formal, y en particular de la educación media en áreas rurales.

4.1. Naturaleza y contenido del derecho a la educación

55. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación tiene la doble connotación de derecho y servicio público. Como derecho, propende por la formación de los individuos, para que puedan desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, culturales, físicas, entre otras. Como servicio público, representa una obligación del Estado, que tiene una función social. Esto significa que la educación es un “objetivo fundamental de la actividad estatal (...) por lo que adquiere el carácter de gasto público social”[36], sometido al control y a la vigilancia del Estado.

56. El artículo 44 superior se refiere a la educación como un derecho fundamental de los niños. De hecho, el citado artículo 67 prevé que la educación “será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad”. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que una interpretación armónica de los artículos 44 y 67 de la Constitución Política con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia permite concluir que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años[37]. Esto, ha dicho la Corte, se debe, por una parte, a que según el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño[38], la niñez se extiende hasta los 18 años; por otra, a que según el principio pro infans, “debe optarse por la interpretación de las disposiciones que menos perjudique el derecho a la educación de los niños”[39].

57. Concretamente, la Corte precisó: “(i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 ibídem, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado; (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance -de salud, de tipo económico, etc. - no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad, y (iii) que las edades fijadas en la norma aludida no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos”[40].

58. Con todo, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que “el derecho a la educación es un derecho fundamental, no sólo de los niños y las niñas, sino de todas las personas”[41]. Ese carácter fundamental del derecho a la educación, según lo ha expresado esta Corte, se debe, entre otras cosas, al papel que desempeña “en la promoción del

desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”[42].

59. En un comienzo, la jurisprudencia constitucional consideró que solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo hacían parte del “núcleo esencial” del derecho fundamental a la educación[43]. Sin embargo, desde que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas profirió la Observación General Número 13[44], la Corte ha admitido que este derecho tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Estos componentes se predicán de todos los niveles de educación (preescolar, básica, media y superior), y el Estado debe respetarlos, protegerlos y cumplirlos (ofrecer prestaciones), ya sea de manera inmediata o progresiva[45].

60. Tal como lo indica la Observación General Número 13, la asequibilidad se refiere a la existencia de “instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente”; la accesibilidad, a que dichas instituciones y programas sean “accesibles a todos, sin discriminación”; la adaptabilidad, a que la educación tenga “la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”, y la aceptabilidad, a que la forma y el fondo de la educación sean aceptables para los estudiantes, “por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”.

61. Cabe agregar que, de acuerdo con la referida Observación General, el componente de accesibilidad consta, a su vez, de tres dimensiones: (i) no discriminación, esto es, que la educación sea “accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación”; (ii) accesibilidad material, ya sea por medio de una “localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)”, y (iii) accesibilidad económica, esto es, que la educación “ha de estar al alcance de todos”.

62. Como se enunció en el párrafo 59, el Estado tiene obligaciones de respeto, protección y cumplimiento frente a la eficacia de cada uno de los cuatro componentes del derecho fundamental a la educación. De acuerdo con la Observación General Número 13, las

obligaciones de respeto exigen que el Estado “evite las medidas que obstaculicen o impidan el derecho a la educación”; las de protección, que adopte “medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros”, y las de cumplimiento, que adopte “medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia”.

63. Según la jurisprudencia constitucional, esas obligaciones difieren en el momento en que deben cumplirse, esto es, de manera inmediata o de manera progresiva. Por regla general, las obligaciones de respeto y protección son de cumplimiento inmediato, pues no requieren ningún tipo de erogación (por ejemplo, respetar la libertad de los agentes privados para crear instituciones de enseñanza). Las de cumplimiento, en cambio, “suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas”[46].

64. Esta Corte también ha señalado que, en virtud del principio de progresividad, la exigibilidad de las prestaciones asociadas al derecho a la educación debe “aumentar con el paso del tiempo, con el mejoramiento de las capacidades de gestión administrativa y con la disponibilidad de recursos”[47]. Esto implica que exista “un desarrollo político, técnico y reglamentario que no siempre puede darse inmediatamente”[48]. En todo caso, dado el carácter fundamental del derecho a la educación, es posible su protección mediante la acción de tutela, cuando “las instancias privadas y político – administrativas competentes hayan sido renuentes a adoptar e implementar las medidas orientadas a garantizar el derecho fundamental en la práctica y esta omisión haya resultado lesiva para la posibilidad de las personas de llevar una vida digna y de calidad, especialmente cuando se trata de sujetos de especial protección o, en general, de personas colocadas en situación evidente de indefensión”[49].

4.2. El derecho a la educación de los habitantes de las áreas rurales

65. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el carácter fundamental del derecho a la educación implica que se deben adelantar las acciones necesarias en aras de lograr su universalidad, es decir, que todas las personas tengan acceso a ella[50]. En esa medida, la ubicación geográfica no puede impedir su pleno ejercicio ni imponerles cargas irrazonables

o desproporcionadas a sus titulares, ya sea que habiten áreas urbanas o rurales, pues “ambas son y deben ser asumidas como escenarios de concreción de todos los derechos fundamentales”[51].

66. Así las cosas, no es admisible hacer una diferenciación entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Tal como lo expresó la Sentencia T-467 de 1994, “los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza”. Esta Corte también ha advertido que la satisfacción del derecho a la educación debe asegurarles a sus titulares la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento y a la cultura. Para el caso de las áreas rurales, “este deber comporta especial atención por parte de las autoridades competentes, ya que la pobreza, la violencia y el desplazamiento que aquejan grandes regiones de nuestro territorio nacional se erigen en obstáculos que impiden la efectividad del derecho a la educación”[52].

67. En atención a esas particularidades, la Sentencia T-963 de 2004 concluyó que la satisfacción del derecho a la educación de los menores que habitan zonas rurales implica: “i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad)”.

68. Las anteriores consideraciones permiten concluir que la obligación en cabeza del Estado de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento (inmediato o progresivo) de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación no difiere cuando el servicio educativo se presta en áreas rurales. Al contrario, debido a las particularidades de estas zonas geográficas, caracterizadas por sus dificultades económicas y sociales, la garantía de tales elementos estructurales demanda una especial atención por parte de las autoridades, en particular cuando se trata de la prestación del servicio educativo a menores de edad.

4.3. Desarrollo normativo del derecho a la educación formal

69. La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) contiene la normativa que regula el servicio público de educación en Colombia. Entre otros objetivos, esta norma define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal, en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media.

70. La Ley General de Educación dispone que el servicio educativo será prestado tanto en instituciones del Estado como en establecimientos particulares. En todo caso, advierte, “es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”; además, la Nación y los entes territoriales tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios educativos estatales.

71. La estructura del servicio educativo, según esta ley, está integrada por la educación formal, la educación para el trabajo y el desarrollo humano (anteriormente conocida como educación no formal) y la educación informal. La ley define la educación formal como “aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”. Los niveles que la componen son el preescolar, que comprende, como mínimo, un grado obligatorio; la educación básica, que tiene una duración de nueve grados y se desarrolla en dos ciclos: educación básica primaria (cinco grados) y educación básica secundaria (cuatro grados); finalmente, la educación media, que consta de dos grados (décimo y undécimo).

72. Según esta norma, la educación media, que puede ser académica o técnica, “constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores” y tiene como fin “la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo”. A su culminación, se obtiene el título de bachiller, “que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras”. El artículo 34 de la Ley 115 de 1994 dispone que la educación media se puede ofrecer en los mismos establecimientos que imparten educación básica o en establecimientos específicamente aprobados para tal fin.

73. Además, el Gobierno y las entidades territoriales deben promover un servicio de educación campesina y rural, que puede ser formal. De acuerdo con el artículo 64 de esta

ley, ese servicio comprende, especialmente, formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. A las secretarías de Educación y de Agricultura de las entidades territoriales les corresponde orientar los proyectos institucionales de educación campesina y rural.

74. Los preceptos normativos de la Ley 115 de 1994 fueron desarrollados por diversos decretos reglamentarios, que el Gobierno Nacional compiló en el Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación). Según su artículo 2.3.3.1.1.1., la interpretación de las normas reglamentarias sobre la prestación del servicio educativo “debe favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el mejor desarrollo del proceso de formación de los educandos”.

75. Esta normativa, en su artículo 2.3.3.1.2.3., dispone que “[t]odos los residentes del país, sin discriminación alguna, recibirán al menos un año de educación preescolar y nueve años de educación básica”. Así mismo, señala que “[l]a educación preescolar, la básica, la media, la del servicio especial de educación laboral, la universitaria, la técnica y la tecnológica, constituyen un solo sistema interrelacionado y adecuadamente flexible, como para permitir a los educandos su tránsito y continuidad dentro del proceso formativo personal”. En esa medida, agrega, los procesos pedagógicos “deben articular verticalmente la estructura del servicio para hacer posible al educando el acceso hasta el más alto grado de preparación y formación”.

76. En materia de articulación de la oferta educativa, el decreto dispone que los establecimientos educativos que solo ofrezcan enseñanza básica en el ciclo de primaria incluirán, progresivamente, el ciclo de secundaria, de manera que los alumnos puedan cursar toda la educación básica sin interrupción. Así mismo, prevé que estos establecimientos podrán ofrecer educación media[53].

77. Esta normativa no se refiere de manera específica a la prestación del servicio educativo en áreas rurales, salvo en lo relacionado con la metodología “Escuela Nueva”, que se aplica prioritariamente en la educación básica en todas las áreas rurales del país, con el fin de mejorarla en términos cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, el artículo 2.4.6.1.2.4. señala que para la ubicación de personal docente en los establecimientos educativos de las áreas rurales, el número promedio de alumnos por docente de aula en la entidad territorial

deberá ser, como mínimo, de 22.

78. De igual manera, dispone que para cumplir el proceso educativo, las entidades territoriales ubicarán el personal docente de acuerdo con los siguientes parámetros: (i) preescolar y educación básica primaria: un docente de aula por grupo; (ii) educación básica secundaria y media académica: 1,36 docentes de aula por grupo, y (iii) educación media técnica: 1,7 docentes de aula por grupo. Estos parámetros se pueden variar, cuando la entidad territorial haya superado los promedios nacionales de cobertura neta en los niveles o ciclos correspondientes. No obstante, esa variación debe: (i) contar con disponibilidad presupuestal y estudios actualizados, y (ii) atender programas destinados al mejoramiento de la calidad y la pertinencia educativa.

79. Las autoridades competentes, agrega el decreto, pueden crear cargos docentes, “[p]revia disponibilidad presupuestal de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones”, esto es, de los recursos que la Nación le transfiere a la respectiva entidad territorial para la financiación del servicio educativo. Según los artículos 2.4.6.1.1.3. y 2.4.6.1.1.4., la organización de las plantas de personal “se hará con el fin de lograr la ampliación de la cobertura con criterio de equidad, el mejoramiento de la calidad y el incremento de la eficiencia”, teniendo en cuenta “las particularidades de las regiones y grupos poblacionales, las condiciones de las zonas rural y urbana, y las características de los niveles y ciclos educativos”.

80. Precisamente, en cuanto a la distribución de los recursos del sistema educativo, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001[54] dispone que los provenientes del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo, en cuatro actividades: (i) el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; (ii) la construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; (iii) la provisión de la canasta educativa, y (iv) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

81. Además, el parágrafo 2 de esa misma norma prevé que, una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, las entidades territoriales destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar, “cuando las condiciones

geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia del sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres”. En materia de recursos para la prestación del servicio de transporte escolar, el numeral 15 del artículo 2.3.1.6.3.11. del Decreto 1075 de 2015 también autoriza la utilización de los pertenecientes al Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales[55], para la “[c]ontratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte”.

5. Ponderación entre los niveles razonables de satisfacción de los derechos sociales

82. Tradicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha aplicado la ponderación para solucionar colisiones entre derechos y principios fundamentales. Esta metodología debe ser utilizada por el juez constitucional para resolver casos relacionados con la faceta prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales, como, por ejemplo, la educación. También para estos casos, la ponderación se ofrece como un criterio metodológico racional que permite analizar la relación entre los derechos sociales y sus posibles limitaciones.

83. Analizar la faceta prestacional de los derechos, por lo general, implica la existencia de una posición jurídica, en la que el titular del derecho exige que el obligado realice una determinada acción, a efectos de alcanzar un determinado nivel de satisfacción del derecho (nivel de satisfacción pretendido). En estos términos, la ponderación no se puede estudiar, simplemente, como una colisión de derechos, sino que implica que el juez constitucional deba ponderar entre distintos niveles razonables de satisfacción de los derechos.

84. Esto se explica porque la Constitución prevé un amplio catálogo de derechos, los cuales tienen una clara dimensión normativa; sin embargo, es abierta, en la medida que no define cómo o en qué términos estos deben ser garantizados. Es más, la Constitución, como regla general, no determina cuál debe ser el nivel –ya sea mínimo, máximo o uno intermedio– de satisfacción de los derechos. Tampoco determina qué políticas públicas, programas o acciones concretas deben implementarse para tal efecto. Esta indeterminación resulta latente a la hora de evaluar cuál debe ser la acción del obligado, a fin de satisfacer el contenido razonable del derecho, y, en consecuencia poder concluir si existe o no una

vulneración a un derecho fundamental.

85. Ahora bien, especialmente en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, al ponderar la faceta prestacional de estos derechos, el juez debe realizar una interpretación de la Constitución de manera sistemática y armónica, la cual debe atender a las características propias del Estado social de derecho. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las autoridades tienen el deber de “esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance”[56]. Asimismo, ha reconocido que “primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo”[57].

86. Así las cosas, en principio, es el Estado –en particular, el legislador y la administración– el encargado de determinar la forma y el nivel de satisfacción de los derechos. En efecto, la Corte ha señalado que “la ley juega un papel esencial, a veces ineludible, en la materialización de los derechos sociales, pues ‘no se ve cómo pueda dejar de acudir a ella para organizar los servicios públicos, asumir las prestaciones a cargo del Estado, determinar las partidas presupuestales necesarias para el efecto y, en fin, diseñar un plan ordenado que establezca prioridades y recursos. La voluntad democrática, por lo visto, es la primera llamada a ejecutar y a concretar en los hechos de la vida social y política la cláusula del Estado social, no como mera opción sino como prescripción ineludible que se origina en la opción básica adoptada por el constituyente”[58].

87. En tales términos, la finalidad que persigue la aplicación de la ponderación a la faceta prestacional de los derechos fundamentales consiste en determinar cuál debe ser el nivel razonable de satisfacción del derecho, el cual corresponde al contenido razonable atribuible al mismo. Este puede coincidir, o no, (i) con el nivel de satisfacción pretendido, (ii) con el nivel de satisfacción provisto por el obligado, o, de ser el caso, (iii) un nivel de satisfacción distinto. La conclusión a la que se llegue dependerá de las circunstancias del caso concreto.

88. Ahora bien, antes de aplicar la metodología de la ponderación, el juez debe tener en cuenta que, en virtud de la indeterminación del contenido prestacional de los derechos,

pueden existir diversas maneras o modos para alcanzar el nivel razonable de satisfacción; por lo que, al aplicar la ponderación, se debe comenzar con una delimitación de los posibles modos de satisfacción del derecho y una evaluación sobre qué tanto cada uno de ellos satisface el derecho. En todo caso, se debe prever que, a veces, el deber de satisfacer un derecho puede colisionar con el deber de no limitar un principio constitucional.

89. En conclusión, tal como se señaló en los párrafos anteriores, con la aplicación de este principio se persigue determinar cuál debe ser el nivel razonable de satisfacción de los derechos fundamentales. Este nivel razonable de satisfacción, a su vez, también es indeterminado. Sin embargo, esta indeterminación se puede superar, al aplicar la ponderación en dos pasos: (i) un análisis interpretativo acerca del contenido del derecho, y, en consecuencia del nivel de satisfacción razonable del mismo –análisis de razonabilidad–; y, (ii) un análisis empírico acerca del modo de satisfacción –análisis de proporcionalidad–.

(i) El análisis de razonabilidad

90. El juez constitucional debe realizar un estudio acerca del contenido del derecho previsto por el legislador o por la administración. Esto, habida consideración de que en cabeza de ellos se encuentra la obligación de desarrollar la normativa y las políticas públicas, y, así, definir el contenido de los derechos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales[59], “generando de esta manera un derecho subjetivo y como consecuencia, susceptible de protección por medio de [la] acción [de tutela]”[60].

91. Luego, el juez debe analizar la pretensión concreta (nivel de satisfacción pretendido) y comprobar si, prima facie, esta puede adscribirse al contenido normativo del derecho, en atención al desarrollo realizado por el legislador o por la administración. La interpretación de la norma debe hacerse de manera amplia, pero razonable. Justamente, en el marco del análisis de razonabilidad, el juez puede encontrar cuatro posibles supuestos.

91.1. Primer supuesto. Cuando el nivel de satisfacción pretendido por el titular se identifique con el contenido normativo del derecho o pueda considerarse adscrito, prima facie, a él. En este caso, el juez debe proceder a verificar si existe una razón constitucionalmente legítima que justifique que el obligado garantice un nivel de satisfacción inferior al pretendido. Por ejemplo, una razón constitucionalmente legítima es la satisfacción de otro derecho fundamental o de un fin constitucional imperioso. En este

escenario, el juez debe proceder a evaluar la proporcionalidad del nivel de satisfacción del derecho en relación con la razón constitucionalmente legítima. Por el contrario, cuando no exista dicha razón, el juez debe concluir, sin más, que debe garantizarse el nivel de satisfacción pretendido por el titular.

91.2. Segundo supuesto. Cuando el nivel de satisfacción pretendido por el titular (la pretensión) y el nivel de satisfacción provisto por el obligado (la política pública, programa o medida) se encuentran adscritos, prima facie, al contenido del derecho y, por lo tanto, ambos son razonables. En este caso, el juez debe proceder a estudiar la proporcionalidad de esos niveles razonables de satisfacción. Una vez superado el análisis de proporcionalidad, el juez debe determinar cuál debe ser el remedio judicial más apropiado que permita lograr la eficacia de los derechos fundamentales, en consideración a las circunstancias del caso concreto.

91.3 Tercer supuesto. Cuando el juez encuentre que el nivel de satisfacción pretendido no se encuentra adscrito, prima facie, al contenido del derecho, pero evidencie que existe una amenaza o vulneración al derecho fundamental del accionante que amerita la intervención inmediata del juez constitucional. En este caso, el juez tiene el deber de adoptar medidas que garanticen la eficacia de los derechos fundamentales, habida consideración de las amplias facultades con las que fue investido, entre ellas, la posibilidad de interpretar la solicitud de tutela y la búsqueda de otros elementos normativos que permitan dar una solución razonable y adecuada al caso concreto. Así, el juez debe estudiar si existen otras alternativas razonables de satisfacción del derecho, distintas a la pretendida.

91.4. Estas alternativas deben plantearse de conformidad con los fundamentos fácticos del caso concreto y los fundamentos jurídicos previstos por el legislador y la administración. En efecto, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, “en tales eventos el juez debe tomar decisiones que consulten no solo la gravedad de la violación del derecho fundamental a la luz de los textos constitucionales, sino también las posibilidades económicas de solución del problema dentro de una lógica de lo razonable, que tenga en cuenta, por un lado, las condiciones de escasez de recursos y por el otro, los propósitos de igualdad y justicia social que señala la Constitución”[61]. Así, una vez se determinen las otras alternativas razonables de satisfacción del derecho, el juez deberá proceder a estudiar la proporcionalidad de cada una de ellas. Cuando se supere el análisis de proporcionalidad, el

juez debe determinar cuál debe ser el remedio judicial más apropiado que permita lograr la eficacia de los derechos fundamentales, en consideración a las circunstancias del caso concreto.

91.5 Cuarto supuesto. Excepcionalmente, el juez constitucional puede advertir que el contenido del derecho, aplicado al caso concreto, resulta abiertamente irrazonable y, por lo tanto, inconstitucional. Esto, bien porque el contenido del derecho desconoce la Constitución o excluye irrazonable y desproporcionadamente a ciertos grupos, entre otras razones. En este caso, el juez deberá adoptar el remedio judicial más apropiado que permita lograr la eficacia de los derechos fundamentales, en consideración a las circunstancias del caso concreto.

(ii) El análisis de proporcionalidad

92. El análisis de proporcionalidad debe aplicarse en atención a la hipótesis de razonabilidad que determine el juez para cada caso concreto. Esto debe analizarse a la luz de los subprincipios de (a) idoneidad, (b) necesidad y (c) proporcionalidad en sentido estricto.

93. En relación con la idoneidad, el juez debe verificar que el nivel de satisfacción razonable pretendido (la pretensión del accionante) o las otras alternativas razonables de satisfacción sean adecuados para garantizar el nivel razonable de satisfacción del derecho, de acuerdo con el contenido exigible, previamente analizado.

94. La necesidad, por su parte, supone que el juez determine si, de todos los medios posibles que permiten satisfacer el nivel razonable y exigible del derecho, en el caso concreto, el nivel de satisfacción razonable pretendido o alguna de las otras alternativas razonables de satisfacción son menos lesivas de la razón constitucionalmente legítima que justifica que el obligado no proporcione dicho nivel de satisfacción, sino uno distinto. Sobre este punto, es necesario advertir que, en razón de las competencias de las autoridades para definir el contenido de las políticas públicas (ver párrafo 90), la interpretación constitucional debe ser respetuosa del desarrollo normativo realizado por el legislador y por la administración.

95. Finalmente, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto se debe realizar en atención

a la escala trídica del juicio de ponderación empleado por la jurisprudencia constitucional (leve, medio e intenso). En este sentido, el juez constitucional debe ponderar entre el grado de satisfacción del derecho –ya sea el nivel de satisfacción pretendido u otro distinto–; respecto de la afectación que se le causaría al obligado a satisfacer el derecho en ese nivel determinado.

96. Así las cosas, el nivel razonable de satisfacción del derecho –y, por lo tanto, exigible judicialmente– debe ser: (i) razonable, en la medida en que dicho nivel puede adscribirse al contenido del derecho en cuestión; y (ii) proporcional, esto es, justificado en que la satisfacción del titular del derecho al recibir el nivel razonable de satisfacción es mayor a la afectación que se le ocasionaría al obligado al exigírsele garantizar dicho nivel razonable de satisfacción.

Razonabilidad y proporcionalidad de los derechos sociales

Presupuesto sustancial

Análisis de razonabilidad

Análisis de proporcionalidad

Remedio judicial

Que exista una amenaza o vulneración a un derecho fundamental

1.

(a) es razonable*.

El juez debe verificar la existencia de (R).

No existe (R).

El juez debe ordenar que se dé cumplimiento al contenido del derecho.

Sí existe (R). El juez debe estudiar la proporcionalidad** entre (a) y (R).

El juez deberá adoptar el remedio judicial más apropiado, en consideración a las circunstancias del caso concreto.

2.

(a) y (b) son razonables.

El juez debe analizar la proporcionalidad de (a) y (b).

3.

(a) no es razonable.

Sin embargo, existen otras alternativas razonables de satisfacción del derecho.

El juez debe analizar la proporcionalidad de las otras alternativas razonables de satisfacción del derecho.

4.

El contenido del derecho es abiertamente irrazonable, desproporcionado y, por lo tanto, inconstitucional.

Convenciones

(a) - La pretensión del titular del derecho (nivel de satisfacción pretendido)

(b) - La política pública, programa o medida acusada (nivel de satisfacción provisto)

(R) - Razón constitucionalmente legítima para no conceder (a)

* La razonabilidad está determinada por la adscripción, prima facie, de (a), (b) o las otras alternativas razonables de satisfacción al contenido del derecho.

** La proporcionalidad se determina a partir de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

6. Caso concreto

98. Reinel Losada Guaca, personero municipal de Curillo, Caquetá, interpuso acción de tutela en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental, porque, en su criterio, esa entidad vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de un grupo de diez estudiantes, al no disponer la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina, para que estos cursaran estudios de educación media. En consecuencia, solicitó que la entidad demandada ordene a quien corresponda la apertura de dichos grados en esa institución educativa.

99. Por su parte, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá manifestó que la demanda de educación media en la Institución Educativa Rural Salamina es “insuficiente para atender la relación técnica y los criterios establecidos en el Decreto 3020 de 2002 en cuanto a la organización de las plantas de personal docente a cargo de la entidad territorial”. A su juicio, asignar docentes solo para diez estudiantes “implica afectación del criterio de calidad, ya que un único docente debe asumir la carga académica de todas las asignaturas”. Así mismo, consideró que la ampliación del servicio educativo en una institución en particular no es la única manera de garantizar el derecho a la educación, y afirmó que esa Secretaría “ofrece otras facilidades para que la comunidad donde se presente baja cobertura, se pueda atender a través de albergue o internados o garantizando un transporte según las posibilidades”.

100. Esta Sala observa que el caso sub examine versa sobre el nivel de satisfacción del derecho a la educación que debe garantizarle el Estado a los habitantes de áreas rurales interesados en cursar la educación media. En consecuencia, procederá a aplicar la metodología de la ponderación a los niveles de satisfacción del derecho fundamental a la educación de tales personas, para determinar cuál es el nivel de satisfacción razonable y

proporcional del derecho judicialmente exigible al Estado.

101. Con ese fin, esta sala (i) analizará el contenido del derecho a la educación de los habitantes de áreas rurales, únicamente en lo que guarda relación con la pretensión concreta del accionante. Luego, (ii) determinará si dicha pretensión se adscribe al contenido del derecho y, por lo tanto, hace parte de su nivel razonable de satisfacción. En caso afirmativo, analizará la proporcionalidad de la pretensión del accionante, a la luz de los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En caso negativo, verificará si existen otras alternativas de satisfacción del derecho. Si es así, (iii) determinará si estas alternativas se adscriben al contenido del derecho y, por lo tanto, hacen parte de su nivel razonable de satisfacción. En caso afirmativo, analizará la proporcionalidad de estas alternativas, a la luz de los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Si varias de estas alternativas cumplen tales requisitos, (iv) se pronunciará sobre el remedio judicial más idóneo para garantizar la protección de los derechos invocados.

6.1. Razonabilidad y proporcionalidad de la cobertura de la educación media formal para los habitantes de la vereda Salamina del municipio de Curillo por parte de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá

102. Como se señaló en la sección 5, para determinar cuál debe ser el máximo nivel razonable de satisfacción, la Corte debe realizar un juicio de ponderación respecto de la pretensión de los accionantes (máximo nivel de satisfacción pretendido). Así las cosas, determinará (i) si es razonable, esto es, si, prima facie, dicha pretensión puede adscribirse al contenido normativo del derecho a la educación de los habitantes de las áreas rurales previsto por el legislador y la administración (ver sección 4) y, en consecuencia, su satisfacción puede ser exigida, también prima facie, a la entidad accionada. De ser así, verificará si está constitucionalmente justificado que la entidad accionada garantice un nivel de satisfacción inferior al pretendido por el accionante. Solo si se supera el análisis de razonabilidad, determinará (ii) si la pretensión es proporcional, es decir, si permite alcanzar el máximo nivel razonable de satisfacción de los derechos de los accionantes, procurando la menor afectación posible a la autonomía administrativa de las entidades territoriales y, en particular, a la facultad que tienen para administrar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción. En este caso, el actor solicita que se ampare el derecho fundamental a la educación de sus representados, lo que resulta razonable. En su criterio, ese amparo debe

consistir en que se dé apertura a los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina.

6.1.1. Análisis de razonabilidad de la pretensión

103. La Sala encuentra que la pretensión, en los términos formulados por el actor, no se adscribe al contenido normativo del derecho a la educación, porque la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina implicaría la ubicación de personal docente en ese establecimiento sin que se cumpla con el número mínimo promedio de alumnos por docente de aula para las zonas rurales al que se refiere el Decreto 1075 de 2015. Con ello, se desatienden los criterios de equidad, calidad y eficiencia que deben orientar la organización de la planta de personal docente y se pasa por alto que la creación de este tipo de cargos está sujeta a la disponibilidad presupuestal, así como al margen de autonomía que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales para la gestión de sus recursos. En esa medida, la pretensión no satisface el requisito de razonabilidad.

104. Tal como se indicó en el párrafo 76[62], la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en el caso de la educación media, la obligación que tiene el Estado de garantizar el cumplimiento de los componentes de asequibilidad y accesibilidad del derecho fundamental a la educación es de carácter progresivo. Por lo tanto, su exigibilidad no es inmediata, sino que requiere, por una parte, la movilización de recursos económicos y, por otra, un desarrollo normativo, reglamentario y técnico.

105. El desarrollo normativo que el legislador y la administración le han dado al derecho a la educación está contenido en la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1075 de 2015, entre otras normas. Este último, en su artículo 2.4.6.1.2.4., condiciona la ubicación de personal docente, necesaria para abrir nuevos cursos, a que el número promedio de alumnos por docente de aula sea, como mínimo, de 32 en la zona urbana y de 22 en la zona rural. Además, señala que la ubicación de personal docente en las instituciones educativas será de 1,36 docentes de aula por grupo, en el caso de la educación básica y media académica, y de 1,7 docentes de aula por grupo, en el caso de la educación media técnica. En el asunto que se analiza, la demanda para la apertura del grado décimo en la Institución Educativa Rural Salamina es de solo nueve estudiantes, según se da cuenta en la solicitud de tutela.

Este número de alumnos, evidentemente, no alcanza el mínimo requerido por la normativa reglamentaria para ubicar docentes de aula en una zona rural, como lo es la vereda Salamina del municipio de Curillo.

106. Así las cosas, acceder a la pretensión en los términos formulados por el actor resultaría irrazonable, pues implicaría desconocer el promedio mínimo de alumnos por docente de aula previsto por el artículo 2.4.6.1.2.4. del Decreto 1075 de 2015 para la ubicación de personal docente en los establecimientos educativos de las áreas rurales. Al ignorar este requisito, además, se pasarían por alto los fines de la organización de la planta de personal docente señalados en el artículo 2.4.6.1.1.3. de ese decreto, es decir, ampliar la cobertura con criterio de equidad, mejorar la calidad e incrementar la eficiencia. El cumplimiento de esos fines exige que la respectiva entidad territorial tenga en cuenta no solo las necesidades de un grupo de estudiantes o de una institución educativa en particular, sino el conjunto de beneficiarios y entidades que integran del servicio educativo en su jurisdicción. Además, la creación de cargos docentes, en todo caso, está sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, como lo prevé el artículo 2.4.6.1.1.7. del decreto en mención.

107. Precisamente, el acta en la que el Comité de Cobertura de la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá concluyó que la demanda en la Institución Educativa Salamina no era suficiente para la apertura del grado décimo[63] revela que esa decisión no se tomó de manera aislada. En ese documento, el Comité da respuesta a otras 29 solicitudes de distintas instituciones educativas del Departamento, relacionadas con temas como la fusión de instituciones, la apertura de nuevas sedes y grados, la ampliación de la oferta, etc. El comité respondió a cada una de ellas, y decidió dar o no viabilidad, según las particulares condiciones de cada municipio e institución. Esto, en ejercicio de la facultad que tiene la entidad territorial para administrar el servicio educativo en su jurisdicción, que, en todo caso, debe guiarse por criterios de equidad, calidad y eficiencia, así como por lo previsto por el artículo 2.4.6.1.2.4. del Decreto 1075 de 2015.

108. Por las razones expuestas, la Sala no accederá a la referida pretensión en los términos formulados por el actor.

109. No obstante, como se indicó en el párrafo 102, la solicitud de amparo del derecho

fundamental a la educación sí es razonable. En lo que a ella se refiere, se observa que la cobertura de la educación media formal que la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá les ofrece a los habitantes de la vereda Salamina del municipio de Curillo satisface el contenido de ese derecho, previsto por el legislador y la administración. Si bien la Institución Educativa Rural Salamina no cuenta con los grados décimo y undécimo, quienes deseen cursar el ciclo de educación media lo pueden hacer en la Institución Educativa Rural La Novia, que también está ubicada en el área rural del municipio de Curillo, o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti, localizada en el casco urbano, ambas a una distancia razonable de la vereda Salamina. Esas instituciones, según lo informado por la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para prestar el servicio educativo en el nivel de formación al que desean ingresar los accionantes.

110. Ahora bien, como se explicó en los párrafos 91.3 y 91.4, cuando la pretensión, en los términos que la formula el actor, no es razonable, pero, de lo probado en el proceso, se advierte la existencia de otras alternativas que podrían garantizar la satisfacción de los derechos invocados, el juez constitucional debe determinar si estas logran garantizar, de manera efectiva, el derecho fundamental cuyo amparo se pretende, y, en caso tal, cuál de ellas constituye el remedio judicial más idóneo para garantizar la protección de los derechos invocados.

111. Así, la Sala debe determinar la proporcionalidad del nivel de satisfacción del derecho a la educación por medio de las alternativas antes descritas, de cara a la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y recursos en los términos del artículo 287 de la Constitución[64]. En este sentido, debe constatar que la satisfacción del derecho a la educación por medio de las alternativas identificadas justifica la eventual afectación de la autonomía de las entidades territoriales (en este caso, del Departamento) para administrar los recursos destinados a la prestación del servicio educativo en su jurisdicción. Por lo tanto, procederá a evaluar la proporcionalidad del nivel de satisfacción del derecho frente a esa razón constitucionalmente legítima.

6.1.2. Análisis de proporcionalidad

112. La Sala encuentra que el nivel de satisfacción razonable que ofrecen las alternativas

de que los accionantes cursen su educación media en la Institución Educativa Rural La Novia o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti es adecuado para garantizar el nivel razonable de satisfacción del derecho fundamental a la educación. Por lo tanto, estas alternativas se consideran idóneas.

113. En efecto, cursar la educación media en estas instituciones asegura el cumplimiento de los componentes de (i) asequibilidad, pues ofrecen los programas correspondientes a los grados décimo y undécimo del nivel de educación media, (ii) accesibilidad, ya que a ellas pueden ingresar las personas interesadas; además, como se trata de establecimientos educativos públicos, los costos académicos son cubiertos por el Estado; (iii) adaptabilidad, pues los programas ofrecidos responden a las necesidades educativas de los habitantes del municipio de Curillo, y (iv) aceptabilidad, porque los programas de educación media son pertinentes y culturalmente adecuados para el contexto en el que se ofrecen, según la información aportada por la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá.

114. Ahora bien, que los accionantes cursen la educación media en la Institución Educativa Rural La Novia o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti son alternativas necesarias. En efecto, de los medios que permiten satisfacer el nivel razonable y exigible del derecho fundamental a la educación en el caso concreto, son los menos lesivos de la autonomía administrativa de la que gozan las entidades territoriales y, en particular, de la facultad que tienen para administrar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción. Además, de las circunstancias fácticas y jurídicas expuestas en el asunto que se analiza, no se evidencia la existencia de otro medio de satisfacción del derecho, además de la pretensión en los términos formulados por el actor, que fue descartada previamente por incumplir el requisito de requisito de razonabilidad.

115. En efecto, que los accionantes accedan a la Institución Educativa Rural La Novia o a la Institución Educativa Ángel Cuniberti para cursar su educación media garantiza de manera óptima el derecho a la educación, en atención a las circunstancias fácticas y jurídicas del caso que se analiza. No obstante, es necesario tener en cuenta las condiciones de accesibilidad material a esas instituciones. De acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, ambos establecimientos educativos están ubicados a una distancia razonable de la vereda Salamina, y su acceso es posible bien por vías terrestres o fluviales. Sin embargo, no se ofrece servicio de transporte escolar.

116. Es importante advertir que la falta del servicio de transporte escolar no puede convertirse en una carga para los accionantes y sus familias. De manera reiterada, esta Corte ha sostenido que los establecimientos educativos y las entidades territoriales deben coordinar esfuerzos para que el servicio educativo sea realmente accesible, en especial para los sujetos más vulnerables[65]. Además, ha advertido que, en algunos casos, ofrecer el servicio de transporte escolar puede ser insuficiente, si sus beneficiarios no tienen cómo asumir los costos. En esa medida, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá debe garantizarles el servicio de transporte escolar a los accionantes, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares, incluidas sus condiciones económicas, con el fin de ofrecerles una garantía real de su derecho fundamental a la educación, en su componente de accesibilidad material.

117. Lejos de configurar afectación alguna a la autonomía de las entidades territoriales, conminar a que la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá les garantice a los accionantes tanto el cupo en esas instituciones educativas como el servicio de transporte (i) se ajusta al contenido normativo del derecho a la educación y (ii) resulta necesario para garantizar la satisfacción de su nivel razonable y exigible. En todo caso, esta Sala reitera que, por esta vía, no se está conminando a la administración a garantizar un nivel de satisfacción del derecho que exceda el marco legal al que debe sujetarse.

118. Así mismo, cursar la educación media en la Institución Educativa Rural La Novia o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti, con la prestación del servicio de transporte escolar, son alternativas proporcionales en sentido estricto, pues la satisfacción del derecho fundamental a la educación de los accionantes, al recibir el nivel de satisfacción ofrecido por ellas, es mayor que la eventual afectación que se le causaría a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá al ser obligada a garantizar ese nivel de satisfacción.

119. En efecto, al ingresar a la educación media en estas instituciones, los accionantes aseguran su continuidad y permanencia en el sistema educativo, con lo cual se garantiza, en un nivel alto, la satisfacción del derecho a la educación. Además, pueden aspirar a culminar su proceso formativo con la obtención del título de bachiller, que los habilita para ingresar a la educación superior y los califica para acceder a mejores oportunidades de empleo. De no recibir el nivel de satisfacción que ofrecen estas alternativas, se haría

nugatoria la satisfacción de su derecho fundamental a la educación, en la medida que, habida cuenta de sus circunstancias particulares, no tendrían otra posibilidad de acceso al servicio educativo en el municipio donde residen.

120. Por su parte, la afectación que se le causaría a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá es leve. De un lado, esa entidad estaría obligada a garantizarles los cupos a los accionantes, lo cual está dentro de sus posibilidades fácticas y jurídicas, según se deduce tanto de su contestación a la solicitud de acción de tutela, de las pruebas que aportó en sede de revisión y del marco normativo referido párrafos atrás. De otro, si bien tendría que incurrir en una erogación con el fin de garantizarles el servicio transporte escolar, esto se enmarca dentro de las opciones que ofrece el ordenamiento jurídico para procurar el acceso material y la permanencia en el sistema educativo de las personas pertenecientes a las poblaciones más vulnerables de las áreas rurales del país, así como en los contenidos del derecho definidos por el legislador y la administración. Así las cosas, las acciones que debe emprender la administración para garantizar el nivel de satisfacción razonable que ofrecen las alternativas mencionadas no comprometen de manera intensa su autonomía administrativa; en cambio, logran satisfacer, en mayor medida, el derecho fundamental a la educación de los accionantes.

121. En consecuencia, la Sala encuentra acreditada la razonabilidad y la proporcionalidad de que los accionantes cursen la educación media en la Institución Educativa Rural La Novia o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti. Por lo tanto, amparará los derechos de los accionantes y le ordenará a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá que garantice su acceso a una de las instituciones educativas mencionadas, con el fin de que adelanten los estudios correspondientes al nivel de educación media. Así mismo, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá deberá proveer la alternativa más razonable de servicio de transporte escolar, para lo cual deberá tener en cuenta las circunstancias particulares de los accionantes, incluidas sus condiciones socioeconómicas, con el fin de garantizar el componente de accesibilidad material del derecho a la educación. En ese sentido, y en atención a las dificultades de desplazamiento que se presentan en la zona en invierno, la administración departamental podrá acudir a alternativas mixtas, como garantizar el transporte escolar en época de verano y el servicio de internado durante la temporada invernal, entre otras.

6. El diálogo significativo como remedio judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos de los accionantes en el caso concreto

122. En criterio de la Sala, dado que el acceso de los accionantes tanto a la Institución Educativa Rural La Novia como a la Institución Educativa Ángel Cuniberti son alternativas razonables y proporcionales para garantizar su derecho fundamental a la educación, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá podría implementar cualquiera de ellas. Sin embargo, debido a la entidad del derecho tutelado, a la especial protección de la que gozan los sujetos beneficiarios del amparo y a las circunstancias del caso concreto, ni la autoridad administrativa ni el juez constitucional pueden decidir sobre el amparo solicitado al derecho a la educación, de manera aislada, irreflexiva y descontextualizada.

123. Así, para la Sala, la garantía del derecho a la educación requiere que la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá lleve a cabo un proceso de diálogo significativo con las partes involucradas, en este caso: el Personero Municipal de Curillo, accionante en el asunto de la referencia; sus representados, que son los nueve estudiantes interesados en cursar la educación media, y los rectores de las instituciones educativas Salamina, La Novia y Ángel Cuniberti. Este diálogo facilita, entre otras cosas, (i) encontrar, entre las alternativas razonables identificadas, la más adecuada para garantizar el derecho fundamental a la educación de cada uno de los accionantes; (ii) la participación de los afectados en la identificación de la solución que más se ajusta a sus necesidades, y (iii) que la administración implemente una solución ajustada a las posibilidades reales de satisfacción de derecho.

124. Mediante este diálogo significativo, se debe verificar si, a la fecha, existe demanda de ingreso a los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina y si esta cumple con el requisito previsto por el artículo 2.4.6.1.2.4. del Decreto 1075 de 2015, relacionado con el número mínimo de alumnos por docente de aula para la ubicación de personal docente. Si se cumple con este requisito, la Secretaría Departamental de Educación de Caquetá adelantará las gestiones necesarias para abrir los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina. En caso de que no se cumpla, dicho diálogo tendrá por finalidad: (i) consultar el interés actual de los accionantes en cursar la educación media; (ii) conocer en qué modalidad educativa prefieren hacerlo, de acuerdo con las opciones que ofrecen las instituciones mencionadas; (iii) verificar la disponibilidad

de cupos en las instituciones educativas que se ofrecen como alternativa; (iv) constatar cuál de las alternativas garantiza en mayor medida el componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación de los accionantes, y (v) definir las condiciones de prestación del servicio de transporte escolar, teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas de los accionantes y la posibilidad de acudir a alternativas mixtas, como garantizar el transporte escolar en época de verano y el servicio de internado durante la temporada invernal, entre otras.

126. En todo caso, el diálogo significativo al que se refiere el párrafo 123 deberá adelantarse en términos perentorios, con el fin de asegurar la pronta satisfacción de los derechos amparados. Así, (i) dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá deberá iniciar dicho diálogo significativo. Para el efecto, (ii) dentro de este mismo término, el Personero Municipal de Curillo adelantará todas las gestiones necesarias para ubicar a sus representados, con el fin de que participen activamente en ese diálogo. Ahora bien, (iii) la identificación de la alternativa que satisface en mayor medida el derecho fundamental a la educación de cada uno de los accionantes no podrá tardar más de tres días, una vez iniciado dicho diálogo significativo. Finalmente, (iv) dentro de los tres días siguientes a la definición de la alternativa más apropiada, la Secretaría Departamental de Educación de Caquetá deberá hacer efectivo el ingreso de los accionantes, menores de edad, a los grados décimo y undécimo de educación media, según corresponda, en la institución educativa que satisfaga en mayor medida su derecho fundamental a la educación; así como (v) adelantar las medidas necesarias para propiciar que los accionantes mayores de edad puedan continuar en el sistema educativo, en caso de que manifiesten su interés en cursar la educación media.

8. Síntesis de la decisión

127. El personero municipal de Curillo, Caquetá, Reinel Losada Guaca, interpuso acción de tutela en contra de la Gobernación de Caquetá – Secretaría de Educación Departamental, en representación de diez personas, nueve de ellas menores de edad. En su criterio, esa entidad vulneró los derechos a la educación y a la igualdad de sus representados, al no autorizar la apertura de los grados décimo y undécimo en la Institución Educativa Rural Salamina.

128. Por su parte, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá sostuvo que no vulneró el derecho a la educación de los accionantes, porque la demanda de estudiantes para la apertura del grado décimo no cumplía con el número promedio mínimo de alumnos por docente exigido en el Decreto 3020 de 2002. Además, indicó que los accionantes podían cursar su educación media, en la modalidad internado, en la Institución Educativa Rural La Novia, también ubicada en el área rural del municipio de Curillo.

129. Al analizar los requisitos de procedencia de la acción de tutela, la Sala Primera de Revisión concluyó que el accionante Carlos Andrés Cabrera Imbachi no está legitimado en la causa por activa. Según se pudo verificar, al momento de presentación de la acción de tutela, el señor Cabrera Imbachi tenía 18 años de edad; por lo tanto, era necesaria su autorización expresa para que el Personero Municipal de Curillo representara sus intereses. Como esa autorización no obra en el expediente ni fue posible la ratificación del sujeto activo, la Sala no se pronunciará con respecto a sus pretensiones.

130. La Sala encontró que el caso sub examine versó acerca del nivel de satisfacción del derecho a la educación que el Estado les debe garantizar a los habitantes de las áreas rurales que desean cursar la educación media. Así, examinó, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela; luego, estudió la razonabilidad de la pretensión de los accionantes. La Sala determinó que esta pretensión no es razonable, pues no se adscribe al contenido normativo del derecho a la educación. Esto, habida cuenta de que no cumple con el número mínimo de alumnos exigido por el Decreto 1075 de 2015 para la ubicación de personal docente en la zona rural.

131. No obstante, la Sala verificó que cursar la educación media en la Institución Educativa Rural La Novia o en la Institución Educativa Ángel Cuniberti son alternativas razonables y proporcionadas para satisfacer el derecho fundamental a la educación de los accionantes, siempre que las autoridades administrativas asuman la prestación del servicio de transporte escolar. En ese sentido, decidió amparar los derechos de los accionantes y ordenarle a la Secretaría Departamental de Educación de Caquetá garantizar su ingreso a una de estas instituciones.

132. En todo caso, debido a la entidad del derecho que se ordena amparar y a la especial protección de la que gozan los sujetos beneficiarios del amparo, la Sala consideró necesario

que las partes involucradas en el asunto de la referencia inicien un diálogo significativo, con el fin de determinar, en términos perentorios, cuál de las alternativas razonables identificadas en esta providencia satisface en mayor medida el derecho fundamental a la educación de los accionantes. En el caso de los accionantes que cumplieron la mayoría de edad durante el trámite de la acción de tutela, la Sala concluyó que la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su continuidad en el sistema educativo, en caso de que manifiesten su interés en cursar la educación media.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de 27 de junio de 2017 proferida el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Diego Alejandro Cabrera Himbachi, Yerly Paola Carvajal Alvis, Deicy Juliana Imbachi Astros, Diego Arnulfo Garzón Cubillos, Faidiver González Gutiérrez, Blanca Yenny Penagos Montiel, Idaly Casanova Noguera, Estefany Xiomara Hoyos Astudillo y John Faiber Salinas Chimbi.

SEGUNDO.- DECLARAR improcedente la acción de tutela, en lo relacionado con las pretensiones del señor Carlos Andrés Cabrera Imbachi, por falta de legitimación en la causa por activa.

TERCERO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá que, dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia, inicie un diálogo significativo con el Personero Municipal de Curillo, accionante en el asunto de la referencia; sus representados, que son los beneficiarios de la presente decisión de amparo constitucional, y los rectores de la Institución Educativa Rural Salamina, la Institución Educativa Rural La Novia y la Institución Educativa Ángel Cuniberti, con el fin de determinar cuál de las alternativas razonables identificadas en esta providencia satisface en mayor medida el derecho fundamental a la educación de los accionantes. La identificación de esa

alternativa no podrá tardar más de tres días, una vez iniciado dicho diálogo.

CUARTO.- ORDENAR al Personero Municipal de Curillo que, dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia, adelante todas las gestiones necesarias para localizar a sus representados y propiciar su participación en el proceso de diálogo significativo referido en la orden anterior.

QUINTO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá que, dentro de los tres días siguientes a la definición de la alternativa más apropiada, haga efectivo el ingreso de los accionantes menores de edad Diego Alejandro Cabrera Himbachi, Deicy Juliana Imbachi Astros, Diego Arnulfo Garzón Cubillos, Blanca Yenny Penagos Montiel, Idaly Casanova Noguera, a los grados décimo y undécimo de educación media, según corresponda, en la institución educativa que satisfaga en mayor medida su derecho fundamental a la educación.

SEXTO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá que les garantice el servicio de transporte escolar a los accionantes menores de edad, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá que adopte todas las medidas necesarias para propiciar la continuidad en el sistema educativo de los accionantes Yerly Paola Carvajal Alvis, Faidiver González Gutiérrez, Estefany Xiomara Hoyos Astudillo y John Faiber Salinas Chimbi, quienes alcanzaron la mayoría de edad durante el trámite de la acción de tutela, en caso de que manifiesten su interés en cursar la educación media.

OCTAVO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-091/18

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Primera de Revisión, salvo parcialmente mi voto a la sentencia T-091 de 2018.

1. Comparto la decisión de conceder el amparo al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes estudiantes de la Institución Educativa Rural de Salamina, de la vereda Salamina del municipio de Curillo (Caquetá); sin embargo, me aparto de la metodología adoptada en la sentencia para analizar la procedencia material de la acción (considerandos 82 a 97 de la providencia) y del alcance del remedio definido por la Sala Primera (considerandos 98 a 126, *ibídem*).

Considero, primero, que la metodología mencionada comporta una modificación de herramientas conceptuales del derecho constitucional que pone en riesgo el carácter normativo de la Constitución Política y la eficacia de los derechos fundamentales. Y, segundo, que el remedio propuesto no fue justificado adecuadamente en la motivación de la sentencia.

Breve descripción del caso y la decisión adoptada por la Sala Primera

2. En el caso objeto de estudio, el Personero municipal de la vereda Salamina del municipio de Currillo (Caquetá) presentó acción de tutela en defensa del derecho a la educación de un grupo de niños, niñas y adolescentes estudiantes de la Institución Educativa Rural de Salamina, que no tienen acceso a los grados décimo y once (educación media) debido a que, según las autoridades, la escuela veredal no tiene el número mínimo de estudiantes requeridos para que se asigne un docente en los grados mencionados.

3. La Sala Primera calificó la solicitud del Personero como irrazonable, pues excede el alcance cubierto del derecho a la educación en determinadas normas reglamentarias. Sin embargo, concedió el amparo y ordenó a las partes iniciar un 'diálogo significativo' para hallar una solución distinta, entre estas alternativas: (i) que la Gobernación garantice y asuma el costo del desplazamiento de los niños y niñas de la vereda Salamina hasta alguna de las instituciones educativas de las veredas más cercanas o del área urbana de Currillo, donde se preste el servicio de educación media; (ii) que los niños sean internados en una de estas escuelas; o (iii) un combinado entre ambas medidas.

4. Resulta extraño que la decisión de conceder el amparo, que implica la comprobación de una violación o amenaza a los derechos invocados se acompañe de la calificación de irrazonable que se atribuye a la pretensión del Personero.

5. En efecto, la Corte Constitucional ha reconocido en distintas ocasiones la posibilidad de inaplicar el Decreto 3020 de 2002, que establece el número mínimo de estudiantes por profesor en las zonas urbanas y rurales. Así se hizo, por ejemplo, en las sentencias T-781 de 2010[66] y T-690 de 2012[67], en las que, debido a las largas distancias que debían recorrer los niños desde las veredas en las que residían y a la peligrosidad de los caminos, la Corte optó por proteger su integridad física y su derecho a la educación a través de la excepción de inconstitucionalidad, frente al Decreto citado.

La metodología empleada por la Sala Primera de Revisión para el estudio de la demanda de tutela

6. La decisión adoptada por la Sala Primera se debe –en buena medida– a una propuesta metodológica que implica la modificación o reformulación de conceptos claves del derecho

constitucional (razonabilidad, proporcionalidad y ponderación), que conlleva la reducción del contenido de los derechos fundamentales, a sus desarrollos legales y reglamentarios, impone cargas intensas a los accionantes y se aparta del principio de informalidad de la acción de tutela.

7. Sobre el último punto, la informalidad de la acción de tutela, es necesario recordar que esta es una característica de su esencia, tal como fue concebida por el Constituyente y como se plasma en diversas normas constitucionales y del trámite de la acción (Decreto 2591 de 1991, algunas de cuyas normas tienen jerarquía estatutaria), tales como el principio que ordena dar prevalencia al derecho sustancial (artículos 228 CP, 25 CADH y 3, del DC 2591 de 1991); las normas que definen las amplias facultades del juez en materia probatoria, de interpretación de la demanda[68], y el carácter informal de la solicitud[69].

8. La tutela es, en otros términos, un escenario donde la informalidad es una exigencia procedimental y sustancial. Por esta razón, un modo de abordar las acciones de tutela de carácter formalista y -como se verá- legalista no solo es inadecuado sino, además, incompatible con el derecho positivo. Implica apartarse de los principios citados con un propósito bien definido, la reducción del contenido de los derechos.

La reformulación de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad y sus consecuencias; la modificación de su sentido constitucional

9. Es difícil expresar la importancia que las palabras razonabilidad y proporcionalidad han adquirido en el derecho, en general, y en el derecho constitucional, en particular. Tal vez una forma de percibirla sea destacar las palabras que les sirven de base, los sustantivos razón y proporción, conceptos que evocan dos aspiraciones cardinales del Derecho: la primacía de la razón sobre la fuerza; y la búsqueda de soluciones equitativas a los conflictos humanos y sociales, es decir, proporcionadas.

10. Por ello, estos principios operan como criterios para la evaluación de medidas estatales frente a la vigencia de los principios constitucionales (control del poder por la razón); recogen así aspiraciones esenciales del derecho constitucional: la interdicción de la arbitrariedad y la maximización de los derechos; y resultan consustanciales al Estado constitucional de derecho, una organización política y jurídica que impone límites y vínculos

al poder político, en defensa de la dignidad humana.

En esta propuesta, en cambio, los conceptos citados –ponderación, razonabilidad y proporcionalidad– dejan de ser medios de control sobre las decisiones de las autoridades y se convierten en barreras de acceso a la justicia.

Sobre la razonabilidad

11. “Razonabilidad” es un concepto relevante en la teoría del derecho, la argumentación jurídica, la dogmática constitucional nacional y el derecho comparado.

12. Aunque su uso no es unívoco, existen al menos tres acepciones ampliamente reconocidas de la palabra. (i) La razonabilidad entendida como una forma de concebir el razonamiento jurídico que se opone a la estricta racionalidad[70], o que la complementa[71], es decir, como forma especial de razonamiento en derecho; (ii) la razonabilidad como esquema de análisis para determinar si una medida adoptada por una autoridad pública –principalmente por el Legislador– viola el principio y derecho a la igualdad[72], es decir, el test de razonabilidad;[73] y (iii) la razonabilidad como exigencia de un principio de razón suficiente, es decir, como la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho. En otros términos, la razonabilidad como interdicción de la arbitrariedad.

13. Estas acepciones, y aun otras, inmersas en conceptos como buena fe, prudencia o equidad hacen parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y, más allá de sus diferencias, todas tienen un punto en común. La razonabilidad es una garantía o una defensa de los derechos de las personas y los ciudadanos frente al poder público.

a. La razonabilidad como un modo especial de razonar en el derecho

14. Desde esta perspectiva, la razonabilidad tiene que ver con la motivación de las decisiones de las autoridades, como fundamento de su legitimidad; una motivación razonable debe incorporar, entre otros, los siguientes criterios: (i) el respeto por aspectos básicos del entendimiento humano, como los principios de identidad y no-contradicción; (ii) la coherencia, es decir, el ajuste de la decisión a principios básicos del ordenamiento jurídico; (iii) el deber de encontrar fundamento en normas –reglas y principios– del derecho

vigente; (iv) la consideración de las consecuencias normativas de la decisión; y (v) la exigencia de que el operador jurídico considere que su decisión es universalizable (es decir, que esté dispuesto a aplicarla siempre que se den supuestos iguales). Todo lo anterior, (vi) con el fin de que la decisión sea aceptable dentro de un sistema jurídico determinado y, aspirar al acuerdo de un auditorio universal.

b. La razonabilidad como herramienta de protección del principio de igualdad.

15. Desde el punto de vista del principio y derecho a la igualdad, la razonabilidad responde a la regla básica de justicia consistente en dar un trato igual a las situaciones iguales, y a la de fundar todo trato diferenciado en razones que expliquen, desde un punto de vista relevante, las distinciones que una decisión pública impone entre distintos ciudadanos.

En este marco, es importante recordar que, en la medida en que las personas se entienden jurídicamente iguales –en consideración, dignidad y derechos– la carga de explicar el trato diferenciado se encuentra en cabeza de la autoridad que lo impone.

c. La razonabilidad como interdicción de la arbitrariedad

16. Desde este punto de vista, la razonabilidad se refiere a la existencia de un principio de razón suficiente (constitucionalmente válida) para la adopción de una decisión. Asimismo, recuerda que un Estado Constitucional de Derecho se caracteriza porque su estructura y las funciones de las autoridades persiguen, siempre, la garantía de los derechos fundamentales y los demás principios constitucionales; y no en la arbitrariedad y el capricho.

El concepto de razonabilidad en la sentencia T-091 de 2018

La sentencia T-091 de 2018 presenta una nueva concepción, y un sentido opuesto al descrito: la mayoría de la Sala aplica la razonabilidad a la tutela, no para controlar el poder, sino en búsqueda de razones para negar el amparo, como se puede observar en las siguientes líneas (o bien, en el cuerpo de la sentencia); el contenido razonable de un derecho, además, se reduce a su desarrollo legal y reglamentario; y se plantea una aclaración circular –pues utiliza la palabra razonable al definir lo razonable–, pero, a pesar de ello, claramente restrictiva.

“90. El juez constitucional debe realizar un estudio acerca del contenido del derecho

previsto por el legislador o por la administración. Esto, habida consideración de que en cabeza de ellos se encuentra la obligación de desarrollar la normativa y las políticas públicas, y, así, definir el contenido de los derechos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales, 'generando de esta manera un derecho subjetivo y como consecuencia, susceptible de protección por medio de [la] acción [de tutela].

91. Luego, el juez debe analizar la pretensión concreta (nivel de satisfacción pretendido) y comprobar si, prima facie, esta puede adscribirse al contenido normativo del derecho, en atención al desarrollo realizado por el legislador o por la administración. La interpretación de la norma debe hacerse de manera amplia, pero razonable. [...]"

18. La precisión según la cual la interpretación debe ser amplia pero razonable es restrictiva porque la interpretación de las cláusulas de derechos fundamentales debe ser siempre amplia. Las autoridades deben propender siempre por maximizar los derechos y deben interpretar las cláusulas que los contienen de forma igualmente amplia, según el principio pro persona.

Además, la sentencia introduce ciertas particularidades al principio de proporcionalidad, una herramienta de especial valor para el juez constitucional, como explico a continuación.

Sobre la proporcionalidad

19. La proporcionalidad, en su orientación dominante, es un método para la aplicación de las normas con carácter de principio, entre las que se cuentan los derechos fundamentales.

20. La proporcionalidad parte de considerar los derechos fundamentales como mandatos de optimización (o mandatos que ordenan maximizar un bien determinado). Supone que los derechos enfrentan límites fácticos y jurídicos para su eficacia, de manera que pueden entrar en colisiones con otros principios. Esta herramienta permite evaluar los límites fácticos valorando la idoneidad y necesidad de una medida que interviene los derechos para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; y estudiar la tensión entre derechos a través del principio de proporcionalidad estricta (ponderar entre los derechos en tensión). Finalmente, los límites jurídicos se analizan mediante una comparación entre el beneficio que reporta una medida en la maximización de un derecho frente a lo que implica, en

términos negativos, para la vigencia de otro principio.

21. Existe una amplísima bibliografía y jurisprudencia de distintos tribunales en torno al principio de proporcionalidad. Esta coincide en el sentido ya señalado a lo largo de este voto particular, en que es un medio para controlar medidas de las autoridades públicas; principalmente (aunque no exclusivamente) del Legislador. Es consustancial al principio, vale repetir, el propósito de perseguir al máximo la eficacia de los derechos.

22. El principio de proporcionalidad es una construcción afortunada pues, al dividir el estudio de los medios y los fines, del que corresponde a las colisiones de principios, permite considerar no solo las normas en tensión, sino, además, los márgenes de configuración y decisión de los órganos políticos (que definen medios y fines), preservando el papel del juez constitucional como intérprete autorizado de los derechos fundamentales. Admite entonces la defensa de las decisiones adoptadas en democracia; comprende el papel de los distintos órganos del Estado que, en su conjunto, deben trabajar en pro de los derechos humanos; y prevé una estructura argumentativa que, al incorporarse en la motivación de las decisiones, cumple con los mandatos del debido proceso constitucional.

23. En la sentencia T-091 de 2018 la proporcionalidad se presenta como un “[...] un análisis empírico” sobre el “nivel razonable” de satisfacción de los derechos (ver, Sentencia citada, considerando 89) y no como un medio para estudiar la validez de las intervenciones del Legislador o la Administración en los derechos fundamentales, que involucra aspectos fácticos (de medios y fines) y jurídicos (tensiones entre derechos).

24. Si bien el proyecto utiliza los conceptos asociados usualmente al principio de proporcionalidad, es decir, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, introduce una diferencia muy significativa, pues ya no los dirige a las intervenciones en los derechos, sino que lo hace a las pretensiones de la acción:

“En relación con la idoneidad, el juez debe verificar que el nivel de satisfacción razonable pretendido (la pretensión del accionante) o las otras alternativas razonables de satisfacción sean adecuados para garantizar el nivel razonable de satisfacción del derecho, de acuerdo con el contenido exigible, previamente analizado”.

“La necesidad, por su parte, supone que el juez determine si, de todos los medios posibles

que permiten satisfacer el nivel razonable y exigible del derecho, en el caso concreto, el nivel de satisfacción razonable pretendido o algunas de las otras alternativas razonables de satisfacción son menos lesivas de la razón constitucionalmente legítima que justifica que el obligado no proporcione dicho nivel de satisfacción, sino uno distinto. Sobre este punto, es necesario advertir que, en razón de las competencias de las autoridades para definir el contenido de las políticas públicas, la interpretación constitucional debe ser respetuosa del desarrollo normativo realizado por el legislador y la administración”.

25. En lo que hace a la proporcionalidad en sentido estricto, la sentencia T-091 de 2018 no se refiere a la ponderación entre principios, sino que propone una evaluación entre un derecho fundamental (un principio), de una parte, y el costo que significa su cumplimiento para el obligado, de otra: “[...] el juez constitucional debe ponderar entre el grado de satisfacción del derecho –ya sea el nivel de satisfacción pretendido u otro distinto–; respecto de la afectación que se le causaría al obligado a satisfacer el derecho en ese nivel determinado” [Énfasis añadido].

26. El análisis no persigue determinar los límites válidos a un derecho (no es un límite de los límites, CBP; 2005); sino justificar el incumplimiento de una obligación. Afirmar que debe ponderarse la afectación que supone para el obligado cumplir, no solo deja de lado la pretensión de maximizar los derechos, que es el papel esencial del juez constitucional, sino que equivale a desvanecer el concepto de obligación[74].

Lo expuesto sobre la razonabilidad y la proporcionalidad se funde, finalmente, en otra reformulación, esta, sobre el concepto de ponderación.

La ponderación

27. La ponderación ha sido entendida en la dogmática y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, de manera dominante, como el modo de aplicar los principios constitucionales.

28. La concepción más difundida de la ponderación propone analizar tres variables, para hallar una solución adecuada a una tensión entre dos derechos fundamentales o, de manera más amplia, entre dos principios: (i) el peso abstracto de cada principio; (ii) la intensidad de la afectación o del beneficio que la intervención en un derecho reporta para otro, y (iii) la

certeza fáctica o empírica acerca de su ocurrencia.

29. La ponderación surge del razonamiento práctico –es decir, aquel que trata sobre lo que es correcto o lo que es debido– y se refiere a la situación en la que se encuentra una persona que defiende (o se halla moral o legalmente vinculada a) principios que indican cursos de acción distintos e incompatibles entre sí.

30. En esta situación, surge la metáfora que consiste en dar peso a las razones que se desprenden de cada principio, a favor de un curso de acción, y a la luz del conjunto de circunstancia –de la situación– en que se encuentra la persona que analiza los pros y los contras que guiarán su decisión. La metáfora del peso, de forma natural, va acompañada por la metáfora de una balanza y, por lo tanto, del equilibrio y la prudencia.

31. En la obra de Robert Alexy –muy influyente en la jurisprudencia de este Tribunal– se asignan valores numéricos a cada variable con el fin de ilustrar si el juez percibe como leve, intermedia o intensa la incidencia de la intervención en las variables mencionadas.

Con base en estos números se ha pretendido vestir la ponderación con un traje científico. Pero la posición del autor citado representa, simplemente, el resultado de la apreciación y la argumentación judicial.

32. Sin duda, la construcción de Robert Alexy y otras similares han brindado herramientas muy valiosas al derecho constitucional, pero siempre que se entienda que constituyen un esfuerzo por observar todos los aspectos relevantes de una situación, y, en consecuencia, una metodología para organizar estas razones en una argumentación que dé fundamento adecuado a la decisión judicial.

33. Ir más allá –es decir, suponer que es un método científico para hallar respuestas indiscutibles– implica caer en una falacia –la falsa precisión–, que resulta muy dañina para el Estado Constitucional de Derecho, en tanto cierra la deliberación en la búsqueda por la máxima eficacia de los derechos. Como en este caso se incorpora a un test que busca razones para no conceder la situación es más grave, pues se plantea como ciencia la orientación de restringir el alcance de los derechos y la naturaleza informal de la tutela.

Consideraciones finales

34. De acuerdo con todo lo explicado hasta el momento, la Sala Primera de Revisión desplaza el sentido de los conceptos de razonabilidad, proporcionalidad y ponderación, despojándolos de su condición de herramientas de control al poder y convirtiéndolos en medios para negar la acción de tutela.

35. Al plantear que el contenido razonable de un derecho se encuentra en su desarrollo legal y reglamentario –salvo excepciones que no son claras en la explicación del proyecto– y que, en consecuencia, una pretensión que no coincida con las normas reglamentarias es irrazonable, la sentencia de la que parcialmente me aparto (i) despoja a los derechos fundamentales de su carácter de normas superiores a la legislación (a las coyunturas políticas, a las mayorías contingentes); les resta también su papel de vínculos a las decisiones del poder público; y (ii) disuade al ciudadano (a la persona) de insistir en la tarea de luchar por los derechos fundamentales.

36. Frente a esta posición, es imprescindible recordar que el contenido protegido de los derechos se desprende de la letra de la Constitución y los Tratados de derechos humanos incorporados al bloque de constitucionalidad; de la jurisprudencia constitucional, de los tribunales de derechos humanos, y de los pronunciamientos de los órganos autorizados para interpretar los pactos y convenios de derechos humanos; de la ley, el reglamento e incluso de las relaciones privadas, siempre que sean compatibles con las normas superiores, siempre que supongan avances en la eficacia de los derechos. (T-227 de 2003, T-760 de 2008, T-235 de 2011, C-288 de 2012, entre muchas otras).

37. Pero hay un aspecto adicional, que aún no se ha mencionado, como no se menciona en la metodología adoptada por la Sala Primera. La metodología propuesta priva de toda fuerza normativa al principio de progresividad, es decir, al deber de los Estados de avanzar constantemente en la eficacia de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales. Esto ocurre porque, en la medida en que la Sentencia T-091 de 2018 asume que el contenido razonable de un derecho está en la Ley y el Reglamento, deja de lado la obligación de dar pasos adelante, de adoptar medidas para ir más allá, y la prohibición de retroceder. Ninguno de estos conceptos aparece en la sentencia de la que me aparto parcialmente, aunque hacen parte de la estructura fundamental de las facetas prestacionales de los derechos.

38. En lo que tiene que ver con el principio de proporcionalidad, además de los problemas ya descritos sobre el contenido de los derechos y la finalidad del análisis, existe un elemento adicional, una afirmación extraña y delicada desde el punto de vista constitucional, y es la que habla de poner en la balanza el contenido razonable del derecho, de una parte, y lo que le cuesta al obligado cumplirlo, de otra. Aunque suene redundante, el obligado debe cumplir sus obligaciones, de donde no resulta claro qué tipo de bien se está llevando a la balanza de los derechos. Cumplir las obligaciones constitucionales no puede considerarse un costo, un daño o una afectación; ni existe, por supuesto, un derecho a no cumplir.

39. Todo lo anterior tiene que ver con el sentido definitivo del test propuesto. Este persigue una razón legítima para no conceder, en lugar de aquellas razones para la maximización de los derechos.

Una alternativa no justificada (el remedio judicial en el caso concreto)

40. A pesar de esta construcción metodológica, la Sala decidió conceder el amparo y ordenar el inicio de un diálogo significativo para decidirse por una de las siguientes alternativas. Primero, que la Gobernación asegure y pague el transporte de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Salamina, que requieren el acceso a la educación media. Segundo, que sean internados en una vereda vecina (La Novia), donde se ofrezca actualmente el servicio. Tercero, una combinación de ambas medidas, dado que en ciertas épocas del año el transporte se hace más difícil.

41. Estas medidas carecen de justificación. La Sala no explicó por qué tienen mayor idoneidad que la solicitud del Personero para la satisfacción de los derechos fundamentales. No tuvo en cuenta que el transporte de los niños y adolescentes de la vereda Salamina a la vereda La Novia o al área urbana de Curillo es, o muy riesgoso o muy costoso; ni justificó, en términos constitucionales, la sugerencia de internar a los niños, niñas y adolescentes en veredas que son para ellos de difícil acceso, ni lo que esto significa para sus familias. Todos estos son aspectos trascendentales, tanto desde el punto de vista de los hechos del caso, como desde el punto de vista de la tensión entre principios que debía asumir la Sala.

42. Por ello, la decisión de la que me aparto recuerda estas palabras, de la doctrina

colombiana, en materia constitucional: (i) “[...] la objetividad es un ideal al que difícilmente se puede aspirar en el derecho constitucional, a causa de la indeterminación de las disposiciones constitucionales y legales. En los casos complejos emergen múltiples incertidumbres –de tipo analítico, normativo y fáctico– que suscitan polémicas y conflictos de opinión que no pueden resolverse mediante la aplicación de procedimientos interpretativos de tipo algorítmico”; (ii) “[l]a utilización [del principio de proporcionalidad] contribuye de manera determinante a dar fundamento a las sentencias de constitucionalidad relativas a los actos de los poderes públicos que afectan los derechos fundamentales”; y (iii) “[r]esulta curioso, sin embargo, que la terminología de la Corte Constitucional para referirse a los subprincipios de proporcionalidad haya sido a veces inconsistente y alejada de los usos lingüísticos propios de la dogmática y la jurisprudencia comparadas”[75].

43. Es necesario advertir que la metodología utilizada en esta sentencia por la Sala Primera no ha sido acogida por la Sala Plena, de manera que, si bien hay una concesión formal del amparo, esta Sentencia se encuentra al margen de la jurisprudencia y los precedentes consolidados de la Corte Constitucional. Por ese motivo, considero que es oportuno rectificar el rumbo y retornar a la forma consistente en que estos conceptos son utilizados en la dogmática y jurisprudencia comparadas.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Cno. Principal, fl. 20.

[2] Cno. Principal, fl. 22.

[3] Cno. Principal, fl. 23

[4] Cno. Principal, fl. 24.

[5] Cno. Principal, fl. 25.

[6] Cno. principal, fls. 1 al 6.

[7] Cno. principal, fls. 32 al 34.

[8] Cno. principal, fls. 39 al 43.

[9] Cno. de revisión, fls. 2 al 1º vto. La Sala de Selección Número Once estuvo integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos y Alejandro Linares Cantillo.

[10] Cno. de revisión, fls. 14 al 20.

[11] Cno. de Revisión, fl. 21.

[12] Cno. de Revisión, fl. 26.

[13] Cno. de Revisión, fls. 31 al 32.

[14] Constitución de Política, artículo 86.

[15] Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

[16] Corte Constitucional, Sentencias T-678 de 2016 y T-176 de 2011.

[17] Decreto 2591 de 1991, artículo 49. Delegación en personeros: “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”.

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 1993.

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-540 de 2006.

[20] Corte Constitucional, Sentencia T-085 de 2017.

[21] Ibídem.

[22] Cno. Principal, fl. 8

[23] Cno. Principal, fls. 10 al 19.

[24] Al folio 11 del cuaderno principal, obra copia del registro civil de nacimiento de Carlos Andrés Cabrera Imbachi.

[25] En comunicación telefónica con el Despacho del Magistrado Sustanciador, Reinel Losada Guaca, personero municipal de Curillo y actor en el asunto de la referencia, afirmó no tener conocimiento de la ubicación actual de sus representados.

[26] De acuerdo con el numeral 6.2.1. del artículo 6 de la Ley 715 de 2001, es competencia de los departamentos, frente a los municipios no certificados, “Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley”.

[27] Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

[28] Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

[29] Constitución Política, artículo 86.

[30] Corte Constitucional, Sentencia SU-037 de 2009.

[32] Corte Constitucional, sentencias T-043 de 2014, T-402 de 2012 y T-235 de 2010.

[33] Ver, entre otras, las sentencias T-572 de 2009, T-090 de 2010, T-671 de 2010, T-502 de 2011, T-844 de 2011, T-214 de 2014 y SU-696 de 2015.

[34] Ver, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999, SU-1052 de 2000, T-747 de 2008, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-705 de 2012 y T-347 de 2016.

[35] Cabe anotar que si bien, el 13 de febrero de 2017, estudiantes de la Institución

Educativa Rural Salamina elevaron una nueva solicitud de apertura del grado décimo, el Jefe de la Oficina de Cobertura Educativa respondió que la petición debía ser presentada por el directivo docente del establecimiento educativo. No obstante, esa petición ya había sido presentada por el Rector de la Institución Educativa Rural Salamina, el 15 de noviembre de 2016, y decidida en el acta del Comité de Cobertura a la que se hace referencia.

[36] Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013.

[37] Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias T-324 de 1994, T-263 de 2007, T-546 de 2013 y T-129 de 2016.

[38] Esta convención fue ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

[39] Corte Constitucional, Sentencia T-263 de 2007.

[40] Corte Constitucional, Sentencia T-805 de 2007.

[41] Corte Constitucional, sentencias T-533 de 2009 y T-306 de 2011.

[42] Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013.

[43] Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias T-612 de 1992, T-329 de 1997, T-751 de 1999 y T-202 de 2000.

[44] La Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, adoptada en 1999, interpreta y clarifica el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

[45] Corte Constitucional, Sentencia T-533 de 2009.

[46] Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013.

[47] Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2011.

[48] Corte Constitucional, Sentencia T-476 de 2015.

[49] *Ibídem*.

[50] Corte Constitucional, Sentencia T-085 de 2017

[51] *Ibíd.*

[52] Corte Constitucional, Sentencia T-963 de 2004.

[53] En la Sentencia T-428 de 2012, la Corte Constitucional se refirió al carácter progresivo de la oferta educativa, en sus diferentes niveles. Al respecto, señaló: (i) “[e]l acceso de los menores de seis años de edad a la educación preescolar debe garantizarse de forma gratuita en un grado, y alcanzar progresivamente tres niveles”; (ii) “[e]l acceso de los menores de edad entre los 5 y los 18 años a la educación básica debe asegurarse de manera gratuita y obligatoria de manera inmediata, y (iii) “[p]ara las personas entre los 15 y los 18 años, la accesibilidad a la educación media secundaria (grados décimo y once) constituye una obligación de carácter progresivo”.

[54] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

[55] El artículo 2.3.1.6.3.2. del Decreto 1075 de 2015 define los fondos de servicios educativos como “cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal”.

[56] Corte Constitucional, Sentencias T-716 de 2017 y T-426 de 1992.

[57] Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992.

[58] Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997.

[59] Corte Constitucional, Sentencia T-469 de 2013.

[60] Corte Constitucional, Sentencia T-049 de 2014.

[61] Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992.

[62] Cfr. *supra*, nota al pie 53.

[63] Cno. Principal, fls. 35 vto al 38.

[64] Constitución Política de Colombia, artículo 287. “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

[65] Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias T-963 de 2004, T-779 de 2011 y T-105 de 2017.

[66] M.P. Humberto Sierra Porto. En esta oportunidad, se amparó el derecho fundamental a la educación de unos menores de edad que debían recorrer un camino largo y peligroso para recibir clases en una escuela a hora y media de distancia desde la vereda Montecristo (municipio de Bolívar, Santander), donde residían. Por ello, reclamaban el nombramiento de un profesor para la escuela de su vereda. La Corte decidió inaplicar, para el caso concreto, el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, el cual dispone que para la ubicación de personal docente en zona rural se debe contar con un mínimo de 22 estudiantes y ordenó a la Secretaría de Educación del Departamento de Santander proveer en la vereda Montecristo el profesor solicitado, a pesar de que las clases se impartirían solo a 8 niños.

[67] M.P. María Victoria Calle Correa. En este caso, la Corte estudió, entre otras, una acción de tutela en contra del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación de la Gobernación de Risaralda por la no asignación de un docente para la escuela más cercana al lugar de residencia de varios niños en la Vereda la Selva del municipio de Pueblo Rico (Risaralda), por lo que los niños tenían que caminar más de una hora hacia otra vereda y atravesar una zona con problemas de orden público para recibir las clases. En esa oportunidad la Corte ordenó “que entre el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación del Departamento de Risaralda y la Alcaldía Municipal de Pueblo Rico, provean un profesor(a) a la escuela de la vereda Selva, teniendo en cuenta que para ello pueden inaplicar el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, respecto del número mínimo de estudiantes que debe haber en una zona rural para la ubicación de personal docente”.

Decreto 2591 de 1991. Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

Decreto 2591 de 1991. Artículo 21. Información adicional. Si del informe resultare que no son ciertos los hechos, podrá ordenarse de inmediato información adicional que deberá rendirse dentro de tres días con las pruebas que sean indispensables. Si fuere necesario, se oirá en forma verbal al solicitante y a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente de manera sumaria.

En todo caso, el juez podrá fundar su decisión en cualquier medio probatorio para conceder o negar la tutela.

Artículo 22. Pruebas. El juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas.

[69] Artículo 14. Contenido de la solicitud. Informalidad. En la solicitud de tutela se expresará, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante.

No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado.

En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. El juez deberá atender inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno.

[70] Esta perspectiva refleja una suerte de enfrentamiento a la racionalidad concebida como lógica formal, basada en la idea según la cual esta última no opera adecuadamente en el campo de la razón práctica, del que hace parte el derecho. Así, mientras la lógica deductiva se basa en operaciones indiscutibles, que permiten alcanzar la verdad, siempre que se respeten ciertos esquemas de pensamiento, el derecho presenta vacíos y contradicciones que impiden confiar en esta, aunque no por ello, suponen abandonar la aspiración de hallar respuestas desde la razón. Los trabajos de Recasens Siechés, Theodor Viehwig y Chäim Perelman y Olbrecht Tyteca reflejan en buena medida esta decisión de abandono de la lógica formal en el derecho.

[71] Es el caso de las teorías que componen lo que en la segunda mitad del siglo pasado se conoció como la Teoría Estándar de la Argumentación Jurídica (Robert Alexy, Neil MacCormick, Aleksánder Peczenik, Aulis Aarnio y, de forma más reciente, Manuel Atienza). Esta no renuncia a la lógica formal como supuesto de la racionalidad; pero añade otros elementos, como la búsqueda de coherencia con principios superiores, el interés por las consecuencias o la necesidad de acudir a una moral justificatoria.

[72] En esta perspectiva la razonabilidad es un concepto que enfrenta la discriminación. Esta última supone la adopción de decisiones o tratos disímiles entre sujetos iguales (o situaciones iguales). La primera habla de las razones válidas para la existencia o imposición de tratos desiguales. (Ver, entre muchas otras, la sentencia de Sala Plena C-520 de 2016.

[73] Sentencias C-093 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-673 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y, más recientemente, C-520 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa. (César Rodríguez Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Pensamiento Jurídico No. 14). Desde esta perspectiva, bajo el concepto de test integrado de razonabilidad, la Corte ha conjugado este principio con la proporcionalidad, otro de especial importancia en lo que tiene que ver con las decisiones constitucionales, los límites y la eficacia de los derechos fundamentales.

[74] Esta es una consecuencia que excede el ámbito del derecho constitucional, en la medida en que el concepto de obligación se proyecta sobre todos los ámbitos jurídicos. Sin embargo, profundizar en ello, excede el objetivo de este voto.

[75] El derecho de los derechos. Carlos Bernal Pulido. Ed. Externado de Colombia, Bogotá,

2005.