

DERECHO A LA EDUCACIÓN (ACCESIBILIDAD)-Vulneración por falta de cobertura del Programa de Alimentación Escolar, para estudiante en modalidad educativa especial/CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Configuración

(...) la estudiante, a pesar de necesitarlo y de no existir impedimento legal alguno, no accedió a la ruta de evaluación de su situación y no recibió alimentos del Programa de Alimentación Escolar (PAE); ... la estudiante sufrió una violación de su derecho a la alimentación y educación (...)

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION-Condición de igualdad y no discriminación

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

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Importancia del acceso y permanencia en el sistema educativo

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACION-Contenido y alcance

DERECHO A LA ALIMENTACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Protección constitucional e internacional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Garantía de acceso material al sistema educativo a través del servicio de alimentación escolar

(...) la garantía y el acceso efectivo a la educación exige asegurar, entre otros, el acceso a la alimentación, principalmente para los menores de edad que enfrentan barreras socioeconómicas.

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR-Naturaleza /PROGRAMA DE ALIMENTACION

ESCOLAR-Etapas del programa

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR-Priorización y focalización como elementos de la etapa de planeación de las entidades territoriales

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Jornada escolar única diurna

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Metodología de educación flexible

Los modelos educativos flexibles son estrategias que diseñan el Ministerio de Educación y los entes territoriales para asegurar la cobertura, la calidad, la pertinencia, la permanencia y la equidad del servicio público educativo. La metodología flexible consiste en la adaptación de la pedagogía y los materiales educativos al tiempo, ubicación geográfica y condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes.

ACCESO EXCEPCIONAL DE MENORES A PROGRAMAS DE EDUCACION PARA ADULTOS-Requisitos

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Metodología educativa flexible para jóvenes en extraedad

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-400 de 2023

Referencia: expediente T-9.129.312

Acción de tutela instaurada por Jhon Pérez, en nombre de su hija, menor de edad, María Pérez, en contra de la Alcaldía Distrital de Valladolid.

Asunto: acción de tutela sobre el derecho a la educación y alimentación de menor de edad.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá D. C., diez (10) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y Diana Fajardo Rivera y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA.

La decisión se profiere en el trámite de revisión del fallo de primera instancia adoptado por el Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Valladolid el 24 de octubre de 2022, que resolvió la acción de tutela presentada por Jhon Pérez, quien actúa en nombre de su hija, menor de edad, María Pérez, en contra de la Alcaldía Distrital de Valladolid.

El 1 de noviembre de 2022, el Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Valladolid remitió a la Corte Constitucional el expediente T-9.129.3121. La Sala Primera de Selección de Tutelas de esta Corporación, mediante auto de 30 de enero de 2023, eligió dicho expediente para su revisión² y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia³. El 13 de febrero de 2023, el expediente

fue remitido al despacho de la magistrada sustanciadora.

Aclaración previa

En auto del 28 de febrero de 2023, de conformidad con lo señalado en la Circular No. 10 de 2022, expedida por la presidencia de la Corte Constitucional y relacionada con la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional”, la magistrada sustanciadora ordenó la sustitución del nombre de la adolescente involucrada en este caso, al igual que de cualquier dato o información que permita su identificación en los documentos de acceso público del presente trámite de tutela. En este sentido, se dispuso cambiar en el sistema de control de términos y en la información que se divulgue en la página web de la Corte el nombre del joven por María Pérez y el de su padre por Jhon Pérez. Con dichos nombres se identificarán en esta sentencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Jhon Pérez presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Valladolid con el fin de exigir la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, educación y alimentación de su hija menor de edad, María Pérez. El accionante indicó que los derechos fundamentales de su hija se transgredieron como consecuencia de la negativa de la Alcaldía de Valladolid y del Colegio Teresa Martínez de Varela de incluirla como beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar -en adelante PAE-, debido a que ella estudia en la metodología flexible por extraedad.

El argumento de la Alcaldía de Valladolid para no incluir a la estudiante en el PAE es que adelanta sus estudios en una metodología flexible y esta no se encuentra priorizada o focalizada en la Resolución No. 335 del 2021 del Ministerio de Educación.

1. Hechos, acción de tutela, pretensiones y fundamentos⁴

1. María Pérez, menor de edad, cursaba en el año 2022 el Ciclo IV correspondiente a los grados de octavo y noveno en la Institución Educativa Distrital Teresa Martínez de Varela de Valladolid. Durante ese periodo, la estudiante Pérez estuvo inscrita en la modalidad flexible de educación por extraedad.

2. El señor Jhon Pérez indicó que su núcleo familiar tiene recursos económicos limitados, razón por la que no puede brindarle a su hija una alimentación balanceada cuando asiste al Colegio Teresa Martínez de Varela.

3. Durante el año lectivo 2022, la estudiante no recibió alimentos del PAE, debido a que las autoridades educativas del Distrito de Valladolid consideraron que la metodología flexible de educación por extraedad no fue priorizada ni focalizada en la Resolución 335 de 2021 del Ministerio de Educación, la cual establece los criterios de cobertura del PAE.

4. En el mes de octubre de 2022, a partir de estos hechos, el señor Jhon Pérez presentó acción de tutela en nombre de su hija menor de edad, María Pérez, en contra de la Alcaldía Distrital de Valladolid por la violación de los derechos a la igualdad, educación y alimentación de su hija. Como medida de protección de los derechos de María Pérez, el accionante solicitó la inscripción de su hija en el programa de alimentación PAE.

5. Como fundamento de esta pretensión, el señor Pérez presentó los siguientes argumentos:

6. Primero, manifestó que su hija requería acceder al PAE porque los ingresos limitados de su familia no alcanzan para pagar una alimentación balanceada en el colegio. En ese sentido, indicó que se debía dar aplicación a la sentencia T-457 de 2018 que estableció que, cuando las familias no cuentan con los recursos necesarios para ofrecer una alimentación balanceada a los menores de edad, es deber del Estado ofrecerles apoyo y asistencia en la garantía de ese derecho. En consecuencia, a juicio del accionante, la falta de acceso al PAE viola directamente los derechos a la educación y la alimentación de María Pérez.

7. Segundo, manifestó que la exclusión que hace la Alcaldía de Valladolid de los menores de edad que estudian en metodología flexible, debidamente registrados en el sistema de matrícula oficial (SIMAT), viola su derecho a la igualdad porque estos cumplen los mismos requisitos para acceder a los beneficios del PAE que el resto de los estudiantes del Distrito de Valladolid. Asimismo, indicó que dicha exclusión es especialmente grave puesto que este grupo estudiantil está en una situación económica desfavorable y no reciben un apoyo de alimentación como sí lo obtienen el resto de los estudiantes.

3. Actuación procesal en el trámite de tutela⁵

8. El trámite le correspondió, por reparto, al Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Valladolid. Esta autoridad judicial, mediante auto del 10 de octubre de 2022, admitió la acción de tutela en contra de la Alcaldía de Valladolid y vinculó a la institución educativa Teresa Martínez de Varela para que ambas rindieran informe sobre los hechos que motivaron la acción⁶.

4. Respuesta de las autoridades judiciales accionadas e intervenciones

Respuesta de la Alcaldía Distrital de Barraquilla7

9. La Alcaldía de Valladolid solicitó que se niegue la acción de tutela. En primer lugar, manifestó que el accionante no presentó petición o queja relacionada con la falta de inclusión de su hija en el PAE ante esa entidad. Por consiguiente, el actor no podía acudir a la tutela sin haber presentado algún tipo de petición encaminada a lograr la actuación de la entidad. En segundo lugar, la Alcaldía de Valladolid manifestó que ha cumplido con la priorización y focalización que ordena la Resolución No. 335 del 2021 del Ministerio de Educación para el PAE. En ese sentido, explicó que la institución Teresa Martínez de Varela tiene focalizados a: (i) los niños y las niñas de los grados de transición a quinto; (ii) los estudiantes de aceleración; y (iii) los estudiantes de la población étnica, con discapacidad y víctimas del conflicto armado. Por esta razón, y debido a que María Pérez está inscrita en el sistema de metodología flexible para estudiantes que superan la edad correspondiente al grado que cursa, ella no se encuentra dentro del grupo focalizado para el PAE en esa institución.

10. La institución educativa Teresa Martínez de Varela no contestó el requerimiento del juez de primera instancia para que rindiera un informe sobre los hechos.

5. Fallo de tutela de primera instancia

11. Mediante fallo del 24 de octubre de 2022, el Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Valladolid negó el amparo solicitado. La autoridad judicial sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

12. En primer lugar, el juez de primera instancia explicó que la acción era procedente porque superaba el requisito de subsidiariedad. Para ello argumentó que, de acuerdo con la sentencia T-457 de 2018, las autoridades tienen el deber de resolver de manera prevalente las solicitudes de los niños, niñas y adolescentes. En esa medida, señaló que la acción de tutela era procedente, pues la menor de edad accionante es sujeto de especial protección y no cuenta con otro mecanismo para proteger su derecho a la educación.

13. En segundo lugar, la autoridad judicial indicó que la sentencia T-457 de 2018 reconoció que el PAE funciona a través de un sistema de priorización y focalización. En ese sentido, las autoridades están obligadas a incluir en el programa a los y las estudiantes que cumplan con los siguientes criterios: (i) ser parte de la jornada única en zonas rurales o urbanas; (ii) ser estudiante rural que cursa transición o primaria con especial énfasis en la población étnica y con discapacidad para luego cubrir la educación básica secundaria y media; (iii) ser estudiante de área urbana que cursa transición o primaria con especial énfasis en comunidades étnicas y personas con discapacidad; (iv) ser estudiante de área urbana que está matriculado en transición o primaria y que se encuentra clasificado en el SISBEN con un puntaje máximo de 48,49 para las 14 ciudades principales, sin contar su área metropolitana, y 45,34 para el resto de áreas urbanas.

14. Con base en esas reglas de priorización, el juez de primera instancia concluyó que la menor de edad accionante no se encontraba en alguna de las causales para ser beneficiaria del PAE, especialmente, porque la metodología flexible no está incluida dentro de los programas priorizados. Además, la autoridad judicial indicó que la estudiante no es parte de los niveles 1 y 2 del SISBEN, que no está en riesgo de deserción, y que su padre está vinculado al régimen contributivo del sistema de salud. Por lo tanto, estableció que la menor de edad no se encuentra en una situación especial que amerite su inclusión en el PAE. Por el contrario, el juez advirtió durante el proceso de tutela que el Colegio Teresa Martínez de Varela tiene priorizados, conforme a la regulación del programa, a los niños y niñas de los grados de transición a quinto, de aceleración, y estudiantes de la población étnica, con discapacidad y víctimas del conflicto armado.

15. Finalmente, el juez argumentó que el derecho a la igualdad solo aplica cuando se comparan grupos similares. En este sentido, la situación de la estudiante se debe analizar respecto del resto de estudiantes de la metodología flexible. En consecuencia, como ninguno de los niños, niñas y adolescentes de esa metodología está recibiendo servicios del PAE, no es posible afirmar que exista violación del derecho a la igualdad. Este fallo de primera instancia no fue impugnado por ninguna de las partes.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

16. El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión. A través del auto del 30 de enero de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno escogió el expediente referido para su revisión y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 13 de febrero siguiente, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada ponente para el trámite correspondiente.

17. El 28 de febrero de 2023, la magistrada sustanciadora vinculó al proceso al Ministerio de Educación y ordenó el decreto de varias pruebas: (i) al padre de la estudiante se le preguntó por la edad y el proceso educativo de María Pérez, por su situación socioeconómica y la composición del núcleo familiar; (ii) a la Institución Educativa Teresa Martínez de Varela se le preguntó por el proceso educativo de la estudiante; y (iii) al Ministerio de Educación y a la Alcaldía de Valladolid se les solicitó información sobre la situación socioeconómica de la menor accionante, las características de la metodología flexible, la política general del PAE y la existencia de programas alternativos para atender las necesidades alimentarias de los y las estudiantes.

18. El día 29 de marzo de 2023, la Secretaría de Educación de Valladolid respondió el auto de pruebas e informó lo siguiente: (i) la priorización y focalización asegura la atención de los niños, niñas y adolescentes conforme a la Resolución 335 del 2021 y permite que se alcance la cobertura priorizada con los recursos del programa; (ii) el Distrito de Valladolid priorizó y focalizó a todos los niños de transición, primaria, jornada única, población étnica, con discapacidad, víctimas del conflicto armado y metodología flexible (primaria) conforme a la Resolución 335 del 2021 en todas las instituciones oficiales del Distrito. En este punto, la Secretaría aclaró que la jornada única hace referencia a una forma de organización de la dedicación horaria presencial de los estudiantes en las instituciones educativas. En la jornada única se aumenta la dedicación horaria presencial por grado y se extiende durante una franja o jornada continua en que se desarrollan todas las actividades. La jornada única puede aplicar a cualquier nivel de formación y se opone a las formas de organización del servicio educativo por franjas como mañana, tarde o noche.

19. Con base en la respuesta anterior, la Secretaría de Educación reportó a la Corte que la metodología flexible secundaria y nocturna no fue priorizada en el Distrito de Valladolid, pues esta modalidad no está incluida en los criterios de la Resolución 335 del 2021. Asimismo, precisó que la metodología flexible corresponde a una adaptación pedagógica que busca responder a las necesidades específicas de grupos de estudiantes que están en riesgo de desertar o que han visto vulnerado su derecho a la educación. Dentro de los grupos a los que van dirigidas las metodologías flexibles se encuentra la población en extraedad, como es el caso de la accionante. Los estudiantes en extraedad tienen dos o tres años más de la edad esperada para cursar cada grado y por esta razón ingresan a un modelo educativo flexible que se adapte a sus necesidades con el fin de disminuir el riesgo de deserción y avanzar rápidamente entre los grados que deben cursar.

20. Sobre este punto, la Secretaría de Educación también señaló que los requisitos para ser un estudiante beneficiario del PAE en Valladolid son:

* Estar registrado en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiante oficial.

* Pertener a la jornada única.

* Ser estudiante de los grados de transición y básica primaria.

* Pertenecer a la población vulnerable (víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad, grupos étnicos).

21. Así pues, para poder acceder al PAE en el Distrito de Valladolid se requiere que concurren el requisito de estar registrado en el SIMAT y cualquier otro de los tres requisitos restantes que hacen referencia a la organización del tiempo de los estudiantes, al nivel de formación o la condición socioeconómica.

22. Del mismo modo, la Secretaría de Educación de Valladolid reportó a la Corte que existen dos alternativas para los estudiantes que no son beneficiarios del PAE, pero que tienen necesidades alimentarias insatisfechas. La primera es el programa de meriendas escolares, que atiende a estudiantes de quinto grado y metodologías flexibles, aceleración y horizonte con brújula (primaria). La segunda son los comités de alimentación escolar del PAE que pueden estudiar los casos de estudiantes no priorizados o focalizados, pero que tienen necesidades alimentarias insatisfechas con el fin de ofrecerles cobertura.

23. Finalmente, la Secretaría de Educación de Valladolid explicó que las metodologías flexibles son propuestas de educación formal para estudiantes de poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad que tienen dificultades para participar de la oferta educativa tradicional. En este punto la Secretaría explicó las diferencias pedagógicas de la metodología flexible, pero manifestó que el componente de presencialidad es igual para todas las propuestas de educación.

24. El 9 de mayo de 2023, la Sala Primera de Revisión emitió un auto de requerimiento, nuevas pruebas y suspensión de términos. La Sala solicitó al accionante, la Institución Educativa Teresa Martínez de Varela y al Ministerio de Educación que, en el término de cinco días, respondieran las preguntas realizadas en el auto de pruebas del 28 de febrero de 2023. En cuanto a la Secretaría de Educación del Distrito de Valladolid, la Sala formuló nuevas preguntas que buscaban profundizar en la información que esa entidad entregó inicialmente. Finalmente, se suspendieron los términos para fallo desde la fecha del auto y hasta por el término de veinte (20) días hábiles siguientes al vencimiento del traslado de las pruebas recaudadas en cumplimiento de las órdenes probatorias.

25. El 30 de mayo de 2023, la Secretaría de Educación de Valladolid respondió el nuevo cuestionario realizado por la Corte. En sus respuestas informó que: (i) todos los grados de jornada única del Distrito de Valladolid están priorizados; (ii) la metodología flexible, incluida la extraedad, no es considerada parte de la jornada única; (iii) las meriendas escolares atienden a “estudiantes de los grados de 5to que no pertenezcan a la jornada única y metodologías flexibles de los grados de primaria”⁹; (iv) los comités de alimentación del PAE

existen en cada institución educativa del Distrito de Valladolid y están regulados en el anexo técnico de participación ciudadana de la Resolución No. 335 del 2021; y (v) los comités de alimentación del PAE tienen como una de sus funciones la de “determinar ajustes en las focalizaciones individuales partiendo de la asignación de cupos dada al establecimiento educativo en la focalización general realizada por la Entidad Territorial Certificada”¹⁰.

26. El 7 de junio de 2023, la magistrada sustanciadora profirió un nuevo auto de requerimiento con el fin de solicitarle al accionante y a la Institución Educativa Teresa Martínez de Varela que dieran respuesta a los interrogantes planteados en el auto de pruebas del 28 de febrero de 2023. No obstante, ni el accionante ni el Colegio Teresa Martínez de Varela dieron respuesta al auto de pruebas.

27. Por su parte, el 31 de mayo y el 2 y 7 de junio de 2023, el Ministerio de Educación envió su respuesta a las preguntas de la Corte. En sus comunicaciones explicó que: (i) no conoce cuál es la situación de la menor de edad del caso porque esa información escapa a sus competencias; (ii) el PAE no cubre a los adultos y jóvenes en extraedad que estudian de manera semipresencial, de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución 335 de 2021; (iii) la priorización del PAE se hace de acuerdo con el procedimiento de la resolución previamente citada; (iv) la labor de actualización y ampliación de cobertura está a cargo de los comités de alimentación quienes pueden ajustar la priorización para responder a la situación de los estudiantes que lo requieran; (v) el sistema de metodologías flexibles es un mecanismo que busca responder a las necesidades de estudiantes en vulnerabilidad o en riesgo de desertar, ante estos riesgos se hacen ajustes en la pedagogía y materiales de estudio. Además, recalcó cuáles son las diferencias entre las metodologías flexibles y las ordinarias: (vi) los estudiantes en extraedad son aquellos que tienen dos o tres años más que la edad esperada para el grado que deben cursar y pueden estudiar de forma presencial, semi-presencial o abierta y a distancia; y (vii) las metodologías flexibles hacen parte de los Proyectos Educativos Institucionales que son apoyados por la estrategia de la jornada única. En consecuencia, los estudiantes de metodología flexible hacen parte de la jornada única.

28. El día 9 de junio de 2023, el Ministerio de Educación agregó lo siguiente: (i) el PAE tiene una organización descentralizada en el que las Entidades Territoriales Certificadas se encargan de la ejecución del programa. Para ello tienen funciones relacionadas con la contratación y la definición de la distribución de los complementos alimenticios entre las instituciones educativas y los estudiantes; (ii) el programa de Meriendas Escolares del Distrito de Valladolid no tiene relación con el PAE; y (iii) como los adultos y jóvenes en extraedad con educación semipresencial no pueden ser atendidos por el PAE, la Secretaría de Educación se equivocó al informar a la Corte que la inclusión en este programa, a través de la evaluación del comité de alimentación, es una medida alternativa para resolver la situación alimenticia de la menor de edad.

29. El 26 de junio de 2023, la magistrada sustanciadora emitió un nuevo auto de requerimiento con el fin de conocer la situación actual de la menor de accionante. Así, se le solicitó a las autoridades educativas que informaran sobre el estado actual del proceso educativo de María Pérez y si ella se encuentra estudiando actualmente.

30. El día 10 de julio de 2023, la Secretaría de Educación de Valladolid le informó a la Corte que la estudiante cambió de institución educativa porque el Colegio Teresa Martínez de Varela no cuenta con el ciclo 5 que debía cursar la adolescente. Así mismo, envió un pantallazo del SIMAT que indica que la estudiante ahora está bajo la jurisdicción de Praga, Táchira donde cursa sus estudios en el Centro Educativo Integral de Adultos de Praga CEIAS.

32. El día 14 de julio de 2023, la Secretaría de Educación de Praga, Táchira dio respuesta al auto de pruebas de la Corte en los siguientes términos: (i) precisó que la acción de tutela no se dirige contra ella, sino contra el Distrito de Valladolid; (ii) señaló que no cuenta con el número de identidad de la menor de edad y, por lo tanto, no puede responder las preguntas concretas sobre la accionante; (iii) que la institución educativa en la que la menor de edad se encuentra estudiando actualmente no está vinculada a la jurisdicción de Praga ni recibe alimentos del PAE porque es de carácter privado y no oficial; (iv) explicó que la focalización del PAE en el municipio de Praga se realiza conforme a la Resolución 335 de 2021 en todas las jornadas y según la disponibilidad presupuestal; (v) informó la actualización de la cobertura del PAE se hace según instrucciones del Ministerio de Educación y con base en la disponibilidad presupuestal del momento; y (vi) que las alternativas para estudiantes no cubiertos por el PAE dependen de cada entidad educativa y de la ayuda de ONGs y terceros privados.

33. Por su parte, el Centro Educativo Integral de Adultos de Praga CEIAS no contestó el auto de pruebas, vinculación y requerimiento. Por esa razón, el 17 de julio de 2023, la magistrada sustanciadora emitió un nuevo auto de requerimiento dirigido a las entidades educativas de Praga, Táchira, pero ninguna de ellas contestó los requerimientos emitidos por la Corte.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Primera de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. En el presente caso, el señor Jhon Pérez presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Valladolid por la violación de los derechos fundamentales de su hija, menor de edad, María Pérez al negarse a incluirla como beneficiaria del PAE porque estudia en la modalidad de metodología flexible por extraedad y a pesar de que requiere este servicio de alimentación balanceada por su situación de vulnerabilidad económica. En consecuencia, solicitó como medida de protección de los derechos a la igualdad, educación y alimentación que se ordene la inclusión de la menor de edad en la población beneficiaria del PAE.

3. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional indicó que no procede la inclusión de María Pérez en el PAE, debido a que el artículo 3 de la Resolución 335 excluyó expresamente de la cobertura de dicho programa a los estudiantes de metodología flexible semipresencial. Por su parte, la Alcaldía de Valladolid indicó que la menor de edad no es atendida actualmente por el PAE de Valladolid porque la modalidad educativa en la que se encuentra no ha sido priorizada ni focalizada por el Ministerio de Educación. Sin embargo, expuso que los comités de alimentación del PAE, que funcionan en las instituciones educativas de Valladolid, pueden analizar los casos de estudiantes que no fueron cubiertos inicialmente por el PAE, pero que tienen necesidades alimenticias insatisfechas.

4. Con fundamento en lo expuesto y, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad territorial los derechos a la igualdad, educación y alimentación de una menor de edad que tiene necesidades alimenticias insatisfechas al presuntamente negar el acceso a un programa de alimentación escolar con base en la regulación que hizo el Ministerio de Educación del programa y a partir del argumento de que la modalidad educativa en la que estudia no ha sido focalizada dentro del programa?

5. Como se indicó, para resolver los problemas jurídicos descritos, la Corte inicialmente examinará si en el presente caso se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En caso de que se supere este examen, se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) los derechos a la educación y la igualdad, junto con una presentación del contexto educativo de los adolescentes; (ii) el derecho a la alimentación, las condiciones de hambre en el país y la relación entre los programas de alimentación y el rendimiento académico; (iii) el PAE como

programa social que busca asegurar los derechos a la educación y alimentación; y (iv) la regulación de la jornada única y las metodologías de educación flexible.

3. Procedencia de la acción de tutela

6. De conformidad con lo expuesto, el primer asunto que se debe determinar es si la acción de tutela interpuesta por Jhon Pérez en nombre de su hija María Pérez es procedente.

7. En línea con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, todas las personas pueden interponer, directamente o a través de un representante¹¹, acción de tutela ante los jueces para lograr la protección de sus derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, por particulares¹².

8. Cuando se trata de menores de edad, la Corte Constitucional ha establecido que los padres pueden presentar la acción en nombre de sus hijos menores de edad en ejercicio de la patria potestad¹³. De esa manera, se ha reconocido que la representación legal es el mecanismo general a través del cual se pueden presentar acciones de tutela en nombre de menores de edad. La justificación para ello es que la figura de la representación está relacionada con la habilitación legal que tienen los padres para defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes siempre que actúen en desarrollo del interés superior de los menores de edad establecido en el artículo 44 de la Constitución¹⁴. En este caso, el padre de la menor María Pérez presentó la acción de tutela en nombre de su hija, quien es titular de los derechos presuntamente vulnerados. Así, el requisito de legitimación por activa se cumple.

9. Frente a la legitimación por pasiva, el citado artículo 86 establece que la acción de tutela puede dirigirse contra cualquier autoridad pública, que con su acción u omisión amenace o vulnere los derechos fundamentales del accionante o el que esté llamado a solventar las pretensiones, sea este una autoridad pública o un particular¹⁵. La Alcaldía de Valladolid, entidad contra la que se dirige la acción de tutela, es una entidad estatal de orden distrital que está encargada de ejecutar el PAE en el Distrito de Valladolid y operativizar la priorización y focalización que se cuestiona en este caso, y a la que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales de la menor de edad. Por lo tanto, este requisito se cumple.

10. Por su parte, las entidades vinculadas, a saber, el Ministerio de Educación y el Colegio Teresa Martínez de Varela, también son entidades estatales, porque el primero es una organización administrativa del nivel central y el segundo es un colegio oficial bajo la

jurisdicción del Distrito de Valladolid. El Ministerio de Educación está legitimado por pasiva porque es el órgano encargado de dar los lineamientos del PAE, incluido el sistema focalización del programa que es la base del conflicto que se presenta en este caso. Adicionalmente, el Ministerio de Educación tiene labores de dirección sobre los programas que atienden las necesidades de los y las adolescentes en el sistema educativo. En ese sentido, se encuentra legitimado por pasiva porque en este caso se discute el estado de cobertura de programas de alimentación escolar frente a ciertas porciones de la población escolar adolescentes.

11. Por su parte, el Colegio Teresa Martínez de Varela es una entidad autorizada para proveer la alimentación escolar, además de que está a cargo del proceso educativo de la menor de edad accionante. Por lo tanto, la legitimación por pasiva se cumple también frente al Ministerio de Educación y el Colegio Teresa Martínez de Varela. En este caso hay una entidad accionada que es la Alcaldía de Valladolid y dos entidades vinculadas que son el Ministerio de Educación y el Colegio Teresa Martínez de Varela. En conclusión, las tres entidades tienen responsabilidades de cara a la satisfacción del derecho a la educación, alimentación e igualdad de la menor de edad accionante.

13. Por último, se debe estudiar si la presente acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad, que exige que la tutela no se utilice como el mecanismo principal para resolver la afectación de derechos cuando existen mecanismos judiciales ordinarios, a menos que estos no sean idóneos o exista el riesgo de un perjuicio irremediable. Ahora bien, con respecto al derecho a la educación, la jurisprudencia constitucional ha destacado que en el ordenamiento jurídico no existe un mecanismo judicial encaminado específicamente a proteger dicho derecho¹⁸. Por lo tanto, la tutela se convierte en un mecanismo idóneo y principal de protección del derecho a la educación.

14. Por ejemplo, en la sentencia SU-032 de 2022 se estudió la situación de varios estudiantes menores de edad afectados por la falta de continuidad del servicio educativo y por obstáculos en el acceso al PAE escolar. En esa oportunidad la Corte señaló que el requisito de subsidiariedad es flexible cuando se trata de menores de edad. En esa medida, cuando este grupo poblacional reclama el acceso a un servicio público, la tutela se convierte en un mecanismo idóneo para asegurar esa protección¹⁹.

15. En esta oportunidad la acción de tutela busca que una menor de edad acceda al servicio de alimentación escolar del PAE del que está excluida a pesar de que su familia no cuenta con los recursos necesarios para solventar su nutrición y de que, en criterio de su padre, cumple con los requisitos para ser beneficiaria del programa. Por lo tanto, la tutela se

convierte en un instrumento idóneo para garantizar la protección de los derechos de un sujeto de especial protección que, en este caso, necesita acceso a la educación y la alimentación en condiciones de igualdad. Esto es cierto, además, porque para proteger el derecho a la educación en relación con el derecho a la alimentación no existen otros recursos judiciales idóneos²⁰.

16. Por otra parte, podría argumentarse que, como la menor de edad busca lograr el acceso a un programa social estatal, tiene a su alcance los recursos judiciales ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, esos recursos no son idóneos en esta ocasión si se tiene en cuenta que la tutela trata sobre una menor de edad que podría no tener asegurado su derecho a alimentación y educación por falta de recursos económicos. En este sentido, en esta ocasión debe flexibilizarse el requisito de subsidiariedad. Esto porque la tutela trata sobre derechos fundamentales de sujetos de especial protección frente a los cuales los jueces de tutela tienen el deber especial de asegurar su vigencia y efectividad. Del mismo modo, estas circunstancias de especial protección se confirmaron a través de la consulta de la base de datos del SISBEN que arrojó que el padre de la menor de edad y ella misma están en un grupo vulnerable socioeconómicamente (Grupo C). Esto indica que las medidas que pueda tomar la Corte en este caso tienen repercusiones directas sobre los derechos fundamentales de la hija del accionante.

17. Estas consideraciones también permiten superar el argumento de la Secretaría de Educación de Valladolid según el cual el padre de la menor de edad no presentó una solicitud previa ante esa entidad. La Corte entiende que ese hecho no afecta la procedencia de la tutela por la extrema urgencia que reviste el caso en la medida que está en juego la capacidad de la adolescente de contar con alimentos suficientes en el colegio. Esa necesidad está estrechamente relacionada con su nutrición y bienestar para el aprendizaje por lo que la tutela se convierte en un mecanismo idóneo a pesar del cuestionamiento planteado por la Secretaría de Educación de Valladolid. Por lo tanto, en el presente caso se tiene por cumplido el presupuesto de subsidiariedad.

18. Por todo lo anterior, la acción de tutela presentada por el accionante satisface los requisitos generales de procedibilidad en relación con las pretensiones dirigidas en contra de la Alcaldía de Valladolid, el Colegio Teresa Martínez de Varela, y el Ministerio de Educación. Por lo tanto, se procede a hacer un análisis de los derechos a la educación, la igualdad y la alimentación. Del mismo modo, a lo largo de la exposición del contenido normativo y jurisprudencial de estos derechos se presentarán elementos contextuales relevantes para el caso. Por último, por la relevancia para la interpretación de las normas aplicables al conflicto, se expondrá la regulación sobre jornadas y metodologías pedagógicas.

A. Los derechos a la educación, la igualdad y la alimentación como garantía de los niños, niñas y adolescentes.

19. En este caso existe una controversia sobre el alcance de los derechos a la educación, igualdad y alimentación de una adolescente que estudia en la metodología flexible por extraedad y que, por ello, no recibe alimentos del PAE a pesar de que su padre argumenta que ella los necesita. Por esa razón, en este capítulo: (i) se abordará el derecho a la educación e igualdad con especial énfasis en la faceta de accesibilidad de la educación; (ii) como aspecto contextual de estos derechos se expondrá la situación de los adolescentes en el sistema educativo; (iii) se estudiará el derecho a la alimentación y su relación con la educación; y (iv) como elemento contextual de este derecho se presentarán cifras y estudios sobre la situación de hambre en el país y la relación entre alimentación y desempeño escolar en niñas, niños y adolescentes.

1. El derecho a la educación y la igualdad

20. De acuerdo con lo previsto en el artículo 67 de la Constitución Política, la educación tiene una doble connotación, ya que es un derecho de la persona y un servicio público que involucra una función social²¹. Dicho servicio puede ser prestado por el Estado o por particulares²², de acuerdo con la regulación, inspección y vigilancia del Estado²³.

21. En relación con la educación como derecho, la jurisprudencia constitucional ha explicado que es un derecho fundamental²⁴, debido a: (i) su estrecha vinculación con la dignidad humana, ya que es un presupuesto esencial para que cada persona pueda desarrollar su proyecto de vida²⁵; y (ii) constituye la piedra angular de los derechos a la libertad de elección de profesión u oficio²⁶ y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra²⁷.

22. Ahora bien, desde la perspectiva de la educación como servicio público, la jurisprudencia ha señalado, con fundamento en la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que el servicio educativo debe tener cuatro características esenciales²⁸: (i) la disponibilidad, que requiere que la oferta del servicio por parte del Estado se ajuste a las necesidades de la población; (ii) la aceptabilidad, que exige que la educación sea de buena calidad; (iii) la adaptabilidad, que tiene una doble connotación: por una parte, pretende que la educación se adapte a las necesidades de la población y, de otra parte, que se garantice la continuidad en la prestación del servicio; por último, (iv) la accesibilidad, que busca que el Estado garantice el acceso a un sistema educativo en igualdad de condiciones²⁹. Debido a la especial relevancia que tiene la accesibilidad para este caso, en la medida que podrían existir barreras económicas para que la accionante pueda estudiar, a continuación, se detallará esta faceta.

23. La faceta de accesibilidad exige que el Estado asegure un acceso igualitario al sistema educativo de tal manera que si existen formas de discriminación, estas sean eliminadas. Esta faceta también obliga a que el Estado ofrezca los ajustes físicos y económicos necesarios para que todas las personas puedan participar del sistema de educación³⁰. La garantía de accesibilidad aplica a todos los niveles de formación y contiene prestaciones estatales de carácter inmediato o progresivo³¹ con el objetivo de cumplir con los mandatos de esta faceta. En consecuencia, la accesibilidad demanda del Estado que se adopten medidas concretas y encaminadas a garantizar la asistencia, la permanencia y evitar la deserción escolar³². Todo esto con el fin de que el derecho a la educación no sea solo una aspiración social, sino un servicio de formación integral del que efectivamente todas las personas puedan beneficiarse.

24. A continuación, se describen los contenidos de las tres dimensiones que componen la accesibilidad educativa:

25. Primero, la garantía de no discriminación. Esta dimensión exige que la educación sea accesible para todas las personas, especialmente para aquellas que han sido históricamente excluidas del servicio educativo. Este deber estatal y social es de cumplimiento inmediato. Las subreglas correspondientes a esta garantía son las siguientes:

i. No se deben emplear criterios constitucionalmente prohibidos para negar el acceso a la educación³³.

ii. El Estado y la sociedad deben asegurar una educación digna para todas las personas por lo que es necesario eliminar o reducir las condiciones de desigualdad y exclusión³⁴.

iii. El Estado debe contar con un diagnóstico sobre las condiciones diferenciales de las personas en el país con el objetivo de identificar los factores específicos que afectan a cada grupo de personas en materia de acceso a la educación. En consecuencia, las acciones encaminadas a garantizar este derecho deben partir de las condiciones particulares de cada individuo o grupo social³⁵.

iv. Cuando se trata de menores de edad, las medidas que se toman a su favor no pueden partir de parámetros universales. En esos casos es necesario reconocer las particularidades de sus contextos socioeconómicos y cómo les afectan en concreto³⁶.

26. Esta dimensión de la faceta de accesibilidad está estrechamente ligada con el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación por lo que se recordará el contenido básico de ese derecho como una manera de dotar de contenido el mandato de que ninguna persona debe enfrentar barreras para acceder a la educación por sus características o condiciones socioeconómicas.

27. En ese sentido, el contenido mínimo del derecho a la igualdad son los siguientes dos mandatos: (i) dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.

28. Segundo, accesibilidad económica. Esta dimensión propone que la educación debe estar al alcance de todos y todas³⁷ sin importar su poder adquisitivo. Las subreglas correspondientes a esta dimensión son las siguientes:

i. La educación mínima debe ser gratuita. A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la gratuidad de la educación primaria. No obstante, a nivel interno, el artículo 67 de la Constitución establece como obligatoria la educación entre los cinco y quince años. Durante ese periodo se deberá completar un año de preescolar y nueve años de educación básica. Por lo tanto, la garantía de gratuidad de la educación en Colombia incluye hasta la básica secundaria³⁸.

ii. Cuando el estudiante o su familia no pueden satisfacer los costos asociados a la educación, la sociedad y el Estado deben ofrecer el apoyo que resulte pertinente para garantizar su ingreso o permanencia en el sistema educativo³⁹.

iii. Ni el Estado ni los particulares deben imponer cargas económicas desproporcionadas que imposibiliten el acceso a la educación⁴⁰.

29. Tercero, accesibilidad material. Esta dimensión consiste en que se pueda acceder de manera geográficamente razonable a los planteles educativos y que se pueda recibir la educación a través de la tecnología moderna. Algunas subreglas de esta dimensión son las siguientes:

i. El Estado y la sociedad deben diseñar sistemas de transporte para llegar a los planteles educativos que pueden ser gratuitos o no⁴¹.

ii. Todos los centros poblados deben contar con escuelas. Si eso no es posible es necesario garantizar que exista una escuela disponible a una distancia prudente del respectivo centro poblado⁴².

iii. Se deben remover las barreras físicas para el acceso a las instituciones educativas y se deben realizar los ajustes razonables necesarios para poder hacer uso de los espacios físicos de las sedes educativas.

iv. De manera progresiva, se debe asegurar el servicio de internet y computadores al interior de las instituciones educativas⁴³.

30. En síntesis, la faceta de accesibilidad del derecho a la educación obliga al Estado y a la sociedad a retirar las barreras sociales, económicas, físicas y geográficas a partir de un reconocimiento de los obstáculos diferenciados que viven las distintas poblaciones del país. En desarrollo de esta faceta el Estado tiene obligaciones negativas y positivas que buscan asegurar el acceso, permanencia y no deserción de los y las estudiantes. Dentro de las obligaciones que contiene la faceta de accesibilidad resaltan aquellas que buscan aplicar un enfoque específico para los menores de edad y las que exigen que el Estado y la sociedad concurren en el apoyo de los niños, niñas, adolescentes y sus padres cuando sus condiciones socioeconómicas dificultan el acceso y permanencia en el sistema educativo.

2. La situación de los adolescentes en relación con el derecho a la educación

31. Ahora bien, en relación con la garantía del derecho a la educación, particularmente desde la faceta de accesibilidad, no se puede perder de vista la situación de los adolescentes, especialmente, porque este caso trata sobre los derechos de una adolescente que estudia en la metodología flexible por extraedad en el Distrito de Valladolid. Sobre el acceso a la educación de los adolescentes, primero, se explicará que este grupo también está protegido por el principio de interés superior del menor de edad, previsto en el artículo 44 superior, y, segundo, se expondrá cuál es la situación de este grupo demográfico en el sistema educativo.

32. Esta Corte ha señalado que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes es un principio plenamente aceptado por las normas internacionales y por las normas internas de rango constitucional y legal. De esa manera, esta Corporación ha definido el contenido de ese principio que corresponde al deber familiar, social y estatal de proteger a los menores de edad con el fin de que tengan un desarrollo integral y armónico. Dentro de este mandato ha resaltado que los niños, niñas y adolescentes deben poder desarrollarse integralmente y contar con las condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales⁴⁴.

33. A pesar de que el desarrollo de este principio se ha efectuado principalmente, de cara a los niños y niñas, la Corte también ha planteado que los y las adolescentes están cubiertos por esta misma garantía. Así, en las sentencias C-113 de 2017 y C-683 de 2015 se precisó que el principio del interés superior del menor del artículo 44 de la Constitución se emplea cuando hay conflictos relacionados no solo con los niños y niñas, sino con todo menor de 18 años. Allí se recordó que el interés superior de los menores de edad implica una protección integral que tiene las características de ser universal, prevalente e interdependiente de los derechos de los que son titulares.

34. A pesar de la protección integral y superior que se le reconoce a los adolescentes existe

evidencia sobre deficiencias en la garantía de su derecho a la educación. A continuación, se describirán brevemente algunas estadísticas que muestran las desprotecciones que enfrentan los y las adolescentes en el sector educativo y el impacto diferenciado por género. De acuerdo con el Censo 2018 del DANE, el 31,02% de los habitantes de Colombia son niños, niñas y adolescentes, lo que equivale a 15.454.633 personas en ese rango de edad. De ese universo, 10.020.294 de niños, niñas y adolescentes estaban matriculados en una sede educativa. El 47,1% de los estudiantes matriculados cursan básica secundaria o media, es decir, son adolescentes. Esto quiere decir que cerca de 4.719.558 de los estudiantes del sistema escolar son adolescentes.

35. Ahora, uno de los problemas que más afecta a este segmento poblacional en materia educativa es la deserción. Por esa razón, a continuación, se presentan algunas cifras sobre esa problemática. Los datos abiertos del Ministerio de Educación⁴⁵ muestran que el porcentaje de estudiantes que deserta en la secundaria es mayor que en la primaria. Así, solo cuatro departamentos del país tienen una tasa de deserción menor en la secundaria que en la primaria. De esa manera, es posible afirmar que a medida que se transita entre la infancia hacia la adolescencia aumentan los riesgos de que se interrumpa el proceso educativo.

36. Por su parte, el reporte de 2021 del DANE sobre el EDUC⁴⁶, que es el instrumento estadístico de monitoreo de la educación formal en Colombia, muestra que en el 2020 la deserción fue de 3,3% y afectó más a los hombres⁴⁷. Al mismo tiempo, este fenómeno impacta en mayor medida a los ciclos de educación para jóvenes y adultos y a las metodologías flexibles que presentan niveles de deserción superiores a los de la primaria, secundaria y media. El mayor impacto de la deserción en las personas de género masculino puede ser explicado a través de las cifras de la Encuesta de Calidad de Vida que reporta que el 5% de los estudiantes abandonan la escuela porque deben realizar trabajo remunerado o no remunerado. La incidencia mayor de la deserción en niños y adolescentes a causa del trabajo infantil puede ser explicada con las cifras del reporte del DANE sobre el tema⁴⁸. Esa entidad informó que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que trabajan son de género masculino. En concreto, 257.000 personas de género masculino menores de 18 años trabajan en el país. Esa cifra equivale al 69,5% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en Colombia.

37. Por otra parte, el impacto desproporcionado de la deserción en los adolescentes que son parte de la educación para adultos y jóvenes o de las metodologías flexibles está explicado porque a medida que avanza la edad aparecen mayores factores determinantes para abandonar los estudios. Esta situación la reconoció el mismo Ministerio de Educación en el Plan Sectorial de Educación 2018-2022 cuando alertó que la disminución en la matrícula escolar está asociada a la extraedad de los estudiantes⁴⁹. La extraedad está asociada a la deserción porque, como se mencionó previamente, en la adolescencia se presentan factores que fuerzan a abandonar los estudios como el trabajo infantil y del embarazo adolescente.

38. En cuanto al trabajo infantil⁵⁰, el DANE⁵¹ reportó que, del universo de niños, niñas adolescentes el 4,7% de aquellos con sexo masculino trabajan frente al 2,1% de aquellas con sexo femenino. No obstante, esta situación afecta especialmente a los adolescentes, pues el 70,1% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan tienen entre 15 y 17 años. Por su parte, el embarazo también afecta especialmente a las adolescentes pues el 18,2% de los nacimientos en el año 2021 sucedieron en niñas y adolescentes entre los 10 y los 19 años⁵². Esta situación se agravó recientemente, ya que el número de embarazos en niñas y adolescentes empezó a crecer en oposición a la tendencia nacional que desde el año 2015 marcaba una reducción de este fenómeno⁵³.

39. Este breve panorama sobre algunos de los retos educativos que enfrentan los adolescentes en Colombia muestra que, aunque es coherente con la Constitución que el Estado proteja el derecho a la educación de los niños y niñas, también es necesario que la política pública sobre educación atienda las particularidades de los y las adolescentes. Las cifras que se presentaron muestran que existen problemáticas que tienen una mayor incidencia en los adolescentes por las circunstancias propias del tránsito entre la infancia y la adolescencia. En ese sentido, tanto los niños y niñas, como los y las adolescentes requieren de políticas encaminadas a protegerles integralmente desde el reconocimiento de las circunstancias particulares que viven cada uno de estos grupos.

3. El derecho a la alimentación

40. Otro derecho que se involucra en el caso que debe resolver la Corte es el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes. Este derecho también incide en la accesibilidad de la educación, de ahí la relevancia de abordarlo en esta sentencia. Para desarrollar este aparte se explicará el contenido del derecho a la alimentación y las subreglas que relacionan a la alimentación con el acceso efectivo a la educación. Por último, se presentarán aspectos contextuales sobre cuál es el panorama de la garantía del derecho a la alimentación en Colombia con especial énfasis en la intersección entre este derecho y la garantía de permanencia en el sistema educativo.

41. El derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes está consagrado en el artículo 44 de la Constitución. Allí se exige que el Estado y la sociedad aseguren una alimentación equilibrada a este grupo poblacional. Del mismo modo, el Estado colombiano tiene obligaciones en esta materia a nivel internacional a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño que señala el deber de combatir la malnutrición hasta el máximo de los recursos disponibles. Simultáneamente, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 demanda que cada persona tenga un nivel de vida

adecuada, lo que incluye una alimentación apropiada.

42. Entre el derecho a la educación y el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes existe una estrecha relación. Al respecto se puede consultar la Observación General No. 15 del Comité de los Derechos del Niño que afirma que la alimentación escolar es una forma de asegurar que en ciertas ocasiones los menores de edad reciban mínimo una comida al día, que mejoren su concentración durante el aprendizaje y que, en general, aumente la matrícula escolar.

43. La jurisprudencia constitucional también ha subrayado la relación entre educación y alimentación escolar. En la sentencia T-273 de 2014, la Corte estudió la situación de un departamento que no había realizado una planeación adecuada para asegurar la continuidad del servicio de alimentación en sus colegios. Allí la Corte recordó que el servicio de alimentos en las instituciones escolares no solo asegura una alimentación adecuada y unas condiciones dignas para los menores de edad, sino que también ayuda a combatir la deserción escolar por deficiencias en los programas de alimentación estatal.

44. En la sentencia T-457 de 2018 se estudió el caso de dos estudiantes de 15 y 16 años que tenían necesidad de transporte y alimentación escolar insatisfechas. Una de las estudiantes tenía diabetes por lo que requería dieta apropiada para el tratamiento de su enfermedad. Adicionalmente, los padres de la menor de edad no estaban en una situación económica solvente porque su padre tenía altas deudas, entre las que se encontraban los gastos médicos de la madre de los menores de edad que tenía una enfermedad crónica. El problema del caso radicaba en que los padres no tenían suficientes recursos para costear el cobro del servicio de transporte escolar y de un “aporte voluntario” 54 que realizaba el rector de la institución educativa para acceder al servicio de alimentación.

45. En esa oportunidad, la Corte señaló que el suministro gratuito de alimentos en los colegios aseguraba las condiciones de permanencia y accesibilidad a la educación, especialmente, el acceso sin restricciones económicas⁵⁵. Al mismo tiempo la entrega de alimentos escolares busca asegurar una serie de objetivos que cobijan tanto el derecho a la educación como el derecho a la alimentación: (i) garantiza condiciones dignas de asistencia a las aulas; (ii) evita el hambre y la desnutrición; (iii) previene la deserción escolar; (iv) contribuye al desarrollo físico y psicológico adecuado; (v) potencia la atención en clase; y (vi) aumenta la matrícula escolar.

46. De manera que la alimentación en Colombia no es solo un derecho autónomo de los niños, niñas y adolescentes, sino que su garantía en los entornos escolares es de vital importancia para el desarrollo integral de los estudiantes. De ahí que entre ambos derechos,

educación y alimentación, existe una relación de doble vía en la que el suministro de alimentos mejora la calidad educativa y favorece los procesos de aprendizaje y permanencia escolar, mientras que la garantía de inserción escolar coadyuva a que el Estado pueda proveer de manera más eficaz alimentos a los niños, niñas y adolescentes que lo requieren y que si no estuvieran dentro del sistema educativo probablemente no los recibirían.

47. Es por ello que la Corte Constitucional reiteró en la sentencia T-291 de 2022 que la alimentación escolar es un derecho central de los niños, niñas y adolescentes. En esa decisión se recordó que la alimentación no solo es un derecho consagrado en la Constitución, sino que tiene una larga tradición en el derecho internacional de los derechos humanos. De acuerdo con la Corte, la razón de esa preponderancia en el sistema internacional y nacional es que la alimentación, especialmente, la escolar incide en la realización de otros derechos y posibilita el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

48. De esa manera, la Corte explicó en la sentencia T-457 de 2018 que las garantías de alimentación escolar son un desarrollo directo del interés superior de los niños, niñas y adolescentes. En esa medida los programas de alimentación son un vehículo efectivo para asegurar la integralidad de los derechos de los menores de edad. Ahora, en esa decisión se recordó que la garantía de la alimentación tiene ciertos estándares de calidad. En ese orden, los instrumentos internacionales, como la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, y la Constitución exigen que la alimentación a la que tengan acceso los niños, niñas y adolescentes debe ser equilibrada y culturalmente adecuada.

49. Ahora, desde la perspectiva constitucional, la alimentación equilibrada es una condición de posibilidad de la vida digna y del desarrollo de las facultades físicas y mentales. Es por eso que la Corte insistió en que su garantía requiere un despliegue de políticas sociales, ambientales y económicas que aseguren el acceso a la cantidad y calidad de alimentos necesarios para el desarrollo humano. Esta asistencia material del Estado y la sociedad en materia alimenticia debe redundar en la erradicación de la malnutrición como problemática que impide la vigencia plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de las personas en general.

50. En síntesis, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación en condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y accesibilidad, pero también cuentan con la garantía de una alimentación equilibrada y de no padecer hambre ni desnutrición. Adicionalmente, la garantía de los derechos a la educación y a la alimentación confluye en el mandato de que todos los niños cuenten con el suministro de alimentos en la jornada escolar con el fin de (i) garantizar condiciones dignas de asistencia a las aulas; (ii) evitar el hambre y la desnutrición; (iii) prevenir la deserción escolar; (iv) contribuir al desarrollo físico y psicológico adecuado; (v) potenciar la atención en clase; y (vi) aumentar la matrícula escolar.

La situación de hambre en Colombia y su relación con los derechos a la educación y alimentación

51. Ahora bien, con el objetivo de comprender mejor cuál es la realidad material de la garantía de los derechos a la educación y alimentación de los niños, niñas y adolescentes es necesario exponer las generalidades del problema de hambre en Colombia. Además, esta exposición es relevante porque el caso que debe resolver la Corte está relacionado con esa misma problemática y cómo esta impacta en la posibilidad de que los niños y niñas estudien en condiciones dignas. En este capítulo se expondrán: (i) las alertas constitucionales a nivel normativo y jurisprudencial frente al problema del hambre tanto a nivel general como en el caso de los niños, niñas y adolescentes; (ii) los datos generales en Colombia sobre alimentación y se explicará cómo esta problemática afecta el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del país; y (iii) cuál es la evidencia sobre la relación entre alimentación y rendimiento escolar.

52. Además de los ya mencionados artículos 44 y 67, la Constitución establece en sus artículos 1, 42, 53 y 70 que todas las personas tienen derecho a tener garantizada sus condiciones materiales de subsistencia de tal manera que vivan en formas compatibles con su dignidad humana. Dentro de esas condiciones de vida digna se encuentra, de acuerdo con el PIDESC, el derecho a una alimentación sana. Al respecto, el Comité DESC de las Naciones Unidas en su Observación General No. 12 alertó que en varios países del mundo existe hambre crónica no por la falta de alimentos, sino por la falta de recursos económicos para que las personas accedan a ellos.

53. En varias decisiones, esta Corte atendió casos que ilustran el problema de hambre en Colombia. Las decisiones T-284 y T-468 del 2000 mostraron cómo las personas de la tercera edad de los casos sufrían de hambre por la falta de atención de sus condiciones de salud y por las barreras económicas para adquirir los alimentos. Por su parte, en la decisión T-029 de 2014, la Corte estudió el caso de un menor de edad cuya EPS no aseguró la dieta que requería para su estado de salud. En esa oportunidad se resaltó que en Colombia el Informe de 2012 de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la alimentación alertaba que los niños y niñas en Colombia experimentaban desnutrición desde la temprana edad, lo que repercutía en su salud a lo largo de la vida.

54. Por otra parte, la sentencia T-302 de 2017 llamó la atención sobre la situación de hambre en Colombia, especialmente sobre la hambruna que viven las poblaciones Wayuu en La Guajira. Finalmente, la sentencia T-457 de 2018, previamente citada, señaló los efectos del hambre en la educación escolar y los objetivos que entonces debe perseguir el PAE. Esos efectos y objetivos fueron referenciados en el fundamento 43 de esta sentencia.

55. La situación de hambre en Colombia se deteriora con el paso de años. Una de las estadísticas recientes del país está relacionada con la medición de la inseguridad alimentaria. Este fenómeno se presenta cuando las personas no consumen suficientes alimentos en cantidad o calidad para sus necesidades nutricionales. Así, de acuerdo con el último reporte del DANE y la FAO sobre inseguridad alimentaria presentada en julio de 2023, el 28,1% de los hogares en Colombia vive con inseguridad alimentaria moderada o grave, mientras que el 4,9% experimenta inseguridad alimentaria grave.

56. Esta situación empeora cuando se trata del departamento del Chocó y de los departamentos de la costa caribe. En concreto los seis primeros departamentos con mayor inseguridad alimentaria se ubican en la costa caribe y pacífica. El departamento más afectado es La Guajira donde el 59,7% de los hogares enfrentan inseguridad alimentaria moderada o grave y el 17,5% experimentan ese fenómeno de forma grave. El tercer departamento con mayor inseguridad alimentaria es Táchira donde reside la adolescente accionante. En el Táchira el 46,1% de los hogares presentan inseguridad alimentaria moderada o grave, mientras que el 8,3% viven inseguridad alimentaria grave. Esta situación venía siendo diagnosticada desde antes a través de, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional del ICBF⁵⁶, que encontró que en el año 2015 el 54,2% de las personas vivían en inseguridad alimentaria, mientras que el 10,8% de los niños del país tenían desnutrición crónica.

57. Ahora, esa situación se ha agravado después de la pandemia. De acuerdo con la Encuesta Pulso Social del DANE⁵⁷ antes de la pandemia, el 88,9% de las familias comía tres veces al día. No obstante, luego de la pandemia, solo el 69,1% de las familias logra tener tres comidas al día e incluso 1.445.065 de personas comen solo una vez por día. Esta grave situación humanitaria y de derechos fundamentales ha llevado a que Colombia haga parte del grupo de países en los que la situación de hambre requiere especial atención y acción. Así, la FAO informó en su reporte de 2022⁵⁸ sobre puntos críticos en el mundo que Colombia era un país que requería monitoreo porque 19 millones de personas vivían inseguridad alimentaria moderada y 1.1 millones experimentaban inseguridad alimentaria aguda. Adicionalmente, esa misma organización alertó sobre las necesidades alimentarias que conlleva el flujo migratorio en Colombia.

58. La situación de hambre en Colombia ha afectado especialmente a los niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo⁵⁹ informó que en 2022 murieron 330 menores de edad por desnutrición o enfermedades asociadas a la mala nutrición. Esto representa un aumento de 111 muertes frente al 2021. El departamento más afectado es La Guajira con 85 casos, mientras que el departamento del Táchira presentó 10 casos de muerte por desnutrición.

59. Ante esta situación, en el año 2022, la Defensoría del Pueblo publicó un estudio sobre la desnutrición en la primera infancia⁶⁰ en el que identificó las siguientes causas de ese fenómeno: (i) la pobreza monetaria y la desigualdad social; (ii) la pobreza multidimensional en la primera infancia; (iii) la falta de atención inicial en la primera infancia a través del sistema de educación; (iv) la inseguridad alimentaria; (v) la baja nutrición de las madres gestantes; (vi) la falta de atención médica durante el embarazo y las deficiencias del sistema de salud en la atención de los primeros años de infancia; y (vi) el embarazo adolescente. Estas causas muestran cómo el problema de hambre tiene una relación directa con otras problemáticas sociales que incluso tienen carácter estructural, como es el caso de la existencia de desigualdades socioeconómicas.

61. Esta grave situación de hambre en Colombia tiene como consecuencia que una gran parte de la población no viva en condiciones dignas. Por esa razón, la Corte reitera que, a partir de los mandatos constitucionales sobre la vida digna y el derecho a la alimentación, el Estado debe volcar sus esfuerzos para superar esta grave crisis de derechos que afecta

especialmente a los niños, niñas y adolescentes. Lo anterior, si además se tiene en cuenta que el hambre y la desnutrición también afectan la garantía del derecho a la educación. En efecto, se ha estudiado la relación entre estas dos garantías y se ha concluido que:

i. La alimentación escolar insuficiente influye en la permanencia de los estudiantes. En efecto, se ha establecido⁶¹ que a partir de la Encuesta Nacional de Deserción del Ministerio de Educación una de las razones principales que los encuestados reportaron para explicar su deserción escolar fue que no recibían suficientes alimentos en sus instituciones educativas. En ese mismo sentido, los estudiantes colombianos que reciben alimentación escolar tienen una probabilidad más baja de ausentarse que sus hermanos que no reciben ese servicio social⁶².

ii. Entre alimentación escolar y aprendizaje también existe una relación positiva. En ese orden, los estudiantes colombianos que son beneficiarios del PAE tienen resultados 0.05 desviaciones estándar más alta que los que no reciben alimentos del programa en las pruebas Saber 11. Del mismo modo, el grupo beneficiado tiene un 25% más de probabilidad de superar el primer decil del puntaje en dicha prueba⁶³.

62. Por tanto, es claro que en Colombia existe una grave situación de hambre, la cual afecta el derecho a la alimentación y la vida en condiciones dignas, pero también incide en la garantía de otros derechos. En concreto, se explicó, la relación entre el acceso a la alimentación de los menores de edad y la garantía del derecho a la educación desde la perspectiva de la permanencia en el sistema educativo y el desarrollo de los procesos de aprendizaje. Por lo tanto, en relación con los niños, niñas y adolescentes se puede concluir que la garantía y el acceso efectivo a la educación exige asegurar, entre otros, el acceso a la alimentación, principalmente para los menores de edad que enfrentan barreras socioeconómicas.

B. El Programa de Alimentación Escolar como instrumento para la garantía de los derechos a la educación y alimentación

63. El conflicto que debe resolver la Corte incluye una discusión sobre el alcance de las reglas de cobertura del PAE frente a una estudiante que cursa sus estudios de secundaria en la metodología flexible por extraedad. Es por esa razón que este capítulo está dedicado a explicar el funcionamiento de este programa. Adicionalmente, es importante entender las dinámicas del PAE debido a que, como lo explicó la previamente citada sentencia T-457 de 2018, este es uno de los programas sociales del Estado que busca asegurar tanto el derecho a la educación como el de la alimentación de los niños, niñas y adolescentes.

64. El PAE es un servicio de importancia estratégica que hace parte del servicio público de educación. Así pues, este programa se constituye en la estrategia estatal para el acceso a la educación con garantía de permanencia de los niños, niñas y adolescentes. Con ese fin se hace entrega de un complemento alimenticio durante la jornada escolar a los y las estudiantes de las instituciones educativas incluidas en el programa. Esta definición del PAE

se encuentra establecida en la Ley 2167 de 2021 y en el Decreto 1075 de 2015 que regulan su funcionamiento. Por su parte, a partir de la Ley 1450 de 2011, la orientación, ejecución y articulación del programa quedó a cargo del Ministerio de Educación con el objetivo de alcanzar una cobertura universal, mientras que la prestación del servicio quedó en cabeza de las entidades territoriales.

65. Este modelo de distribución de funciones descentraliza el funcionamiento del PAE. De esa manera, el Ministerio de Educación, a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, cumple las funciones de orientación, ejecución y articulación del programa. Las funciones específicas de esta Unidad de Alimentación Escolar, adscrita al Ministerio de Educación, son:

- i. Fortalecer los esquemas de financiación del PAE.
- ii. Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del PAE.
- iii. Ampliar la cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización del PAE.
- iv. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.
- v. Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad del PAE⁶⁴.

66. Por su parte, en el nivel territorial, el PAE se desarrolla a través de las Entidades Territoriales Certificadas. Estas son las entidades territoriales autorizadas para cumplir las funciones en materia de educación a nivel regional. Actualmente en el país existen 97 Entidades Territoriales Certificadas que ejecutan el PAE y que coordinan la ejecución en los municipios que no están certificados⁶⁵. De acuerdo con el artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1852 de 2015 algunas de las funciones que ejecutan las entidades operadoras del programa en relación con el PAE están relacionadas con la contratación necesaria para implementar el programa, la supervisión de la labor de las instituciones educativas y la participación en la financiación del PAE. En concreto, las siguientes funciones son de especial relevancia para este caso:

(...) 6. Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, la estrategia de Alimentación Escolar con el número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas, de acuerdo con la focalización determinada por ese Ministerio.

7. Consolidar la información del programa de los establecimientos educativos de su jurisdicción a través del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), generando el reporte de los

niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en el PAE, y remitir el respectivo reporte al Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción, para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.

8. Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública.

9. Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe:

b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos;

c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia;

(...)

15. Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio.

(...)⁶⁶

67. Estas funciones que tienen las Entidades Territoriales Certificadas se centran en la ejecución del programa. De manera que estas entidades se encargan de planificar y ejecutar el programa y para ello tienen facultades que van desde la contratación hasta la vigilancia y evaluación del programa.

68. Por otro lado, como lo explicó la sentencia T-457 de 2018, el PAE se ejecuta a través de mecanismos de priorización y focalización. La focalización permite recopilar, consolidar y analizar la información sobre los estudiantes y las instituciones educativas. La priorización señala qué subpoblaciones del conjunto de estudiantes, serán atendidas por el PAE. Este proceso de priorización y focalización tiene como propósito que el Estado prevea cuál es el alcance de la cobertura que puede ofrecer a las sedes educativas y a los estudiantes de acuerdo con los recursos disponibles.

69. El artículo 4 de la Resolución No. 00335 del 23 de diciembre de 2021 define que el proceso inicial de priorización estará a cargo del área de cobertura y del equipo PAE de las Entidades Territoriales Certificadas. Posteriormente, ese proceso inicial es validado por el Comité Territorial y Seguimiento del PAE. Los comités territorial y de seguimiento del PAE fueron creados por el anexo técnico, administrativo y financiero de la Resolución 00335 de 2021 del Ministerio de Educación con el objeto de asegurar el desarrollo organizado y participativo del PAE y el seguimiento a la ejecución del programa. Esos comités son los que deciden en qué sedes y grados se aplicará el programa y cuántas raciones se asignarán a los establecimientos y sus respectivas sedes.

70. En concreto, los criterios actuales de priorización se encuentran en la Resolución No. 335 del 23 de diciembre de 2021. El párrafo del artículo 3 de esa resolución señala que el PAE está destinado a la población matriculada “desde preescolar hasta la media, diseñada para los niñas, niños, adolescentes y jóvenes”⁶⁷, aunque aclara que: “la población en programas de adultos y jóvenes en extraedad con atención semipresencial no es objeto para el programa”⁶⁸. La razón para esta exclusión, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, es que el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 establece que la prestación del servicio de alimentación escolar se realiza de manera presencial en las sedes educativas. La resolución previamente citada definió los siguientes criterios de priorización:

Primero: priorizar todos los grados de las sedes educativas que tengan jornada única, los cuales deben ser cubiertos al 100%.

Segundo: para las demás jornadas se prioriza el nivel preescolar de todas las sedes educativas, que deben ser cubiertos al 100%.

Tercero: priorizar las sedes educativas ubicadas en el área rural y las sedes educativas urbanas con población mayoritariamente (más del 50% de los estudiantes matriculados) étnica, víctima del conflicto armado o en condición de discapacidad. En estas sedes, se deben priorizar progresivamente los grados inferiores, hasta llegar a cubrir el 100% de básica primaria, continuando con los grados superiores.

Cuarto: sedes educativas con alta participación de población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (desde grupo A hasta grupo D);

priorizando progresivamente los grados inferiores hasta cubrir el 100% de básica primaria, y continuando con los grados superiores⁶⁹.

i. beneficiarios no interesados en recibir el PAE;

ii. variaciones en la matrícula que genera faltantes o excedentes con respecto a las raciones asignadas;

iii. condiciones especiales de algunos estudiantes que ameritan ser beneficiarios y otras que sean adecuadamente sustentadas y no contrarias a los criterios de priorización⁷⁰.

72. Este mecanismo también está regulado en el Anexo de Participación Ciudadana de la misma Resolución 335 de 2021. En el aparte 4.2.1.1 se estipula que los comités están conformados por cuatro padres de familia, un representante del personal manipulador de alimentos, dos representantes de los docentes, el personero estudiantil y dos niños, niñas o adolescentes que sean representantes de curso o grado para lo cual deberán estar cursando entre sexto y décimo grado. Por otro lado, el aparte 4.2.1.3 señala cuál es el funcionamiento de los comités de alimentación y establece que una de sus funciones es determinar ajustes en las focalizaciones individuales con base en la asignación de cupos otorgada al establecimiento educativo por la Entidad Territorial Certificada. De esa manera, estos comités pueden evaluar la situación concreta de estudiantes que no están cubiertos inicialmente por el PAE, pero que por sus necesidades alimenticias pueden requerirlo.

73. En síntesis, el Estado colombiano busca asegurar los derechos a la educación y alimentación a través de distintos programas sociales como las transferencias monetarias a las familias que contienen compromisos de destinación a educación, pero también lo hace a través del PAE. Ese programa tiene como objetivo lograr la cobertura universal, aunque actualmente realiza un proceso de priorización y focalización de los recursos según una serie de criterios que se basan en las condiciones socioeconómicas y de desprotección de los estudiantes. El desarrollo de este programa está descentralizado y en él concurren tanto el Ministerio de Educación como las Entidades Territoriales Certificadas. En relación con la definición de los beneficiarios, el Ministerio de Educación expide los lineamientos de priorización del programa mientras que la labor de actualizar la cobertura dentro de la disponibilidad de recursos está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas y de los comités de alimentación de cada establecimiento educativo.

C. La jornada única y las metodologías de educación flexible como formas de garantizar el derecho a la educación

74. En este caso el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación de Valladolid indicaron que no procede la inclusión de la adolescente en el PAE por la modalidad educativa en la que está inscrita, particularmente la metodología flexible por extraedad. En efecto, el Ministerio de Educación indicó que este tipo de metodología estaba excluida del programa a partir de los lineamientos de la resolución 335 de 2021 y que los recursos del PAE no podían ser empleados para cubrir las necesidades de ese grupo de estudiantes. Por su parte, la Secretaría de Educación de Valladolid señaló que dicha metodología no estaba cubierta por el

PAE que administra esa entidad territorial porque no fue explícitamente incluida en la focalización definida en la Resolución 335 de 2021. Por lo tanto, la Sala pasa a hacer unas breves consideraciones en relación con el tipo de jornadas previstas en la Ley 115 de 1994 y las metodologías educativas disponibles para la garantía del derecho a la educación.

75. Como se mencionó en el primer capítulo de estas consideraciones, garantizar el derecho a la educación es un deber estatal. Así pues, el artículo 68 de la Constitución señala que la regulación, inspección y vigilancia de la enseñanza corresponde al Estado. En desarrollo de ese deber la Ley 115 de 1994 en su artículo 4 estableció que el Estado debe asegurar la calidad y continuo mejoramiento de la educación. Como una estrategia de aseguramiento de la calidad, el artículo 85 de esa misma ley definió que el servicio de educación escolar se prestará en una única jornada y solo de manera excepcional se podrá dividir la prestación del servicio en jornadas diurnas y nocturnas⁷¹. La jornada nocturna deberá destinarse preferiblemente a la educación para adultos. Esa regla legal del artículo 85 de la Ley 115 de 1994 es la base para lo que se conoce como jornada única.

76. Un primer elemento a tener en cuenta en relación con la prestación del servicio de educación es el tipo de jornada, esto es, la manera en que se distribuyen las actividades escolares a lo largo del día y la semana y la dedicación horaria que se le asigna al desarrollo de esas actividades. En consecuencia, el legislador, en el artículo 85 de la Ley 115 de 1994, previó las siguientes modalidades de jornada: (i) única; (ii) diurnas y (iii) nocturnas.

77. La jornada única es una estrategia que busca mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media. Con el fin de fortalecer la enseñanza en áreas específicas de formación del ser humano y el ciudadano o ciudadana se aumenta el tiempo dedicado a las actividades académicas o de socialización pedagógica y psicosocial. El Decreto 2105 de 2017 señala que el foco de la jornada única es el “respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, e incentivar el desarrollo de las prácticas deportivas, las actividades artísticas y culturales, la sana recreación y la protección del ambiente”⁷². Es por ello que la modificación de la jornada que persigue esta estrategia pretende que exista mayor dedicación horaria para la educación integral de los estudiantes a nivel individual y colectivo.

78. Esta forma de organizar el servicio de educación fue regulada posteriormente por el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 2105 de 2017 con base en las siguientes reglas:

* El servicio educativo se prestará en jornada única. Esa jornada única deberá ser diurna durante cinco días de la semana.

* La jornada única es un periodo en el que se desarrollan: (i) las actividades académicas de la básica y media; (ii) el desarrollo biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual del preescolar; (iii) las actividades de descanso pedagógico y (iv) la alimentación de los y las estudiantes.

* La definición del tiempo que implica la jornada única y la manera como se implementará corresponde a los consejos directivos de los establecimientos educativos con base en el Proyecto Educativo Institucional. Esta regla es un reflejo de la autonomía escolar reconocida a las instituciones educativas en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

* El número de horas diarias y semanales según nivel que se deben asegurar en la jornada única son las siguientes:

Nivel / Ciclo Educativo

Horas Diarias

Horas Semanales

Educación Preescolar

5

25

Educación Básica Primaria

6

30

Educación Básica Secundaria

7

35

Educación Media Académica

7

35

Tabla 1. Artículo 2.3.3.6.1.6. Duración de la Jornada Única del Decreto 2105 de 2017.

79. Toda esta regulación sobre la jornada única tiene como propósito el mejoramiento de la calidad de la educación. En esta jornada, como se ve, el tiempo de permanencia en la institución educativa abarca períodos diarios continuos en los que se llevan a cabo las actividades escolares con el objetivo de lograr un desarrollo integral de los estudiantes. Por su parte, el mismo artículo 84 de la Ley General de Educación hace referencia a las jornadas diurnas y nocturnas, que corresponden al desarrollo de las actividades escolares en franjas horarias que no implican el mismo tiempo mínimo de permanencia en la institución educativa ni obligan a desarrollar todas las actividades escolares en una jornada continua presencial.

80. De manera que en la definición de las jornadas educativas se prevén dos modalidades principales: la primera, que corresponde a la jornada única y en la que se prevé que el proceso educativo se adelante de manera presencial, en la institución educativa, en una jornada continua en que se garantice un mayor tiempo de permanencia en la institución; y, la segunda, que hace referencia a franjas horarias, que pueden corresponder a jornadas diurnas o nocturnas.

81. Ahora bien, otro asunto que regula la ley es la metodología educativa. La Ley 115 de 1994 reconoce que la educación se dirige a los niveles personales, culturales y sociales de cada individuo con el propósito de lograr una formación integral. Por esa razón, los artículos 76 y 77 de esa ley reconocen que cada institución educativa requiere un currículo en el que se encuentran todos los elementos para lograr la formación integral. La definición de ese currículo, según esos artículos, depende de la autonomía escolar de cada institución siempre que se respeten la ley y el proyecto educativo institucional. En el ejercicio de esa autonomía, las instituciones pueden diseñar pedagogías y modelos educativos que respondan a las necesidades particulares de las poblaciones que atienden sin que eso signifique, de ninguna manera, un modelo de educación segregada. Dentro de esos diseños pedagógicos se encuentran los modelos educativos flexibles o metodologías flexibles que buscan responder a las necesidades diferenciadas de los estudiantes y sus territorios cuya garantía del derecho a la educación está en riesgo.

82. Los modelos educativos flexibles son estrategias que diseñan el Ministerio de Educación y los entes territoriales para asegurar la cobertura, la calidad, la pertinencia, la permanencia y la equidad del servicio público educativo. La metodología flexible consiste en la adaptación de la pedagogía y los materiales educativos al tiempo, ubicación geográfica y condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes⁷³. Estas adaptaciones pedagógicas también pueden venir acompañadas de medidas logísticas o administrativas que permitan operativizar la metodología pedagógica que se adopta. En estos modelos educativos existe un seguimiento directo a los estudiantes, al tiempo que el Ministerio de Educación y los entes territoriales desarrollan grupos de materiales pedagógicos para la enseñanza propia de estos modelos.

83. Esta metodología de educación se fundamenta en el artículo 1 de la Ley 115 de 1994 que ordena que la educación sea de calidad y que las personas tengan trayectorias educativas completas. Es por esa razón que los modelos educativos flexibles se dirigen a las niñas, niños y adolescentes cuyo derecho a la educación fue vulnerado o que por sus características socioeconómicas están en riesgo de desertar del sistema educativo. En ese marco, el SIMAT reportaba que para el 2021 en el país existían 32 modelos educativos flexibles para los que se crearon distintas herramientas pedagógicas y dotación de material bibliográfico⁷⁴.

84. Una de las metodologías flexibles desarrollada corresponde a la educación para jóvenes en extraedad dentro de la educación formal para adultos. El artículo 50 de la Ley 115 de 1994 dispone que la educación formal para adultos es “aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados del servicio público educativo”⁷⁵. En cuanto a la modalidad de la educación formal para adultos esta puede ser presencial, semipresencial o abierta y a distancia⁷⁶.

85. Esa definición es coherente con el grupo objetivo de la metodología flexible por extraedad que corresponde a los y las niñas, niños y jóvenes que tienen una edad superior por dos o tres años a la edad promedio esperada para cursar un determinado grado⁷⁷. Las edades promedio por grado según el Ministerio de Educación son:

Grado

Grado 0

5-6

Grado 1

6-7

Grado 2

7-8

Grado 3

8-9

Grado 4

9-10

Grado 5

10-11

Grado 6

11-12

Grado 7

12-13

Grado 8

13-14

Grado 9

14-15

Grado 10

15-16

16-17

Tabla 2. Edad estimada por grado. Fuente: respuesta del Ministerio de Educación a la Corte con número “2023-EE-126529-Comunicacion_Enviada-10308342.pdf_2023-EE-126529”.

86. Aquellos estudiantes que, con base en esas edades esperadas, se encuentran en extraedad requieren de metodologías flexibles por el riesgo de deserción. De acuerdo con el mismo Ministerio de Educación⁷⁸, la extraedad es uno de los factores determinantes para que un estudiante abandone sus estudios escolares⁷⁹. Según estos análisis, los estudiantes en extraedad suelen haber abandonado sus estudios previamente lo que lleva a que se

agrave su condición. En ese mismo estudio del Ministerio de Educación se realizaron grupos focales en algunas ciudades del país que corroboraron que la extraedad es una causa determinante de la deserción⁸⁰. Es por ello que el análisis técnico del Ministerio de Educación⁸¹ ha mostrado la necesidad de que los modelos educativos flexibles sean fortalecidos en la medida que constituyen una herramienta vital para evitar que los y las estudiantes abandonen sus estudios.

87. De acuerdo con la información recabada por la Corte en el periodo de pruebas, la metodología flexible por extraedad tiene las siguientes características diferenciadoras con respecto a otras formas de enseñanza:

* La población objetivo: niños, niñas y adolescentes que no han terminado la educación básica o que tienen entre dos o tres años más que la edad esperada para culminar o grado.

* El objetivo: la experiencia pedagógica de los estudiantes extraedad está enfocada en que recuperen su autoestima, de tal manera que superen el momento de su vida en que no lograron continuar exitosamente con sus estudios. Además, esa metodología personaliza la educación y busca que los estudiantes avancen varios grados en un mismo año lectivo.

* La pedagogía: la educación es interdisciplinaria, el aprendizaje es activo y el marco teórico de la enseñanza es el constructivismo bajo el concepto de aprendizaje significativo. Esto último significa que la educación busca que el estudiante construya por sí mismo nuevos conocimientos a través de sus saberes previos, el diálogo y su participación directa en el proceso de aprendizaje⁸².

88. A partir de este recuento es posible concluir que en Colombia existe una regulación sobre la dedicación y distribución horaria de las actividades escolares que se conoce como jornada. Una de ellas es la jornada única que corresponde a una estrategia en que se establece que la enseñanza se dará en un solo momento del día y con una intensidad horaria mínima. Estas reglas en principio no afectan la educación para adultos.

89. Adicionalmente, la Ley General de Educación establece algunas reglas sobre la metodología y pedagogía de enseñanza en la educación escolar, aunque permite una diversidad de modelos educativos bajo el amparo de la autonomía de las instituciones educativas. Dentro de esa diversidad de modelos se encuentran las metodologías educativas flexibles que son adaptaciones de la pedagogía en que se producen materiales específicos de estudio con el fin de responder a las necesidades socioeconómicas de los estudiantes que están en riesgo de desertar de la educación formal.

90. Una de esas metodologías flexibles es la educación por extraedad que busca que los y las estudiantes que tienen dos o tres años más que la edad esperada para culminar un grado escolar adelanten más de un grado en un mismo año lectivo. Estas metodologías se caracterizan por ser personalizadas, buscar que la autoestima de los estudiantes se recupere luego de sufrir una pérdida escolar e involucrar a cada estudiante de manera activa en el proceso de aprendizaje.

Carencia actual de objeto y sus modalidades en la jurisprudencia constitucional

91. En esta oportunidad, la Corte deberá evaluar si se configuró una carencia actual de objeto en cuanto a la protección de los derechos de la accionante por lo que se pasa a describir este fenómeno. Como lo ha explicado esta corporación en diferentes decisiones, cuando las causas que motivaron la presentación de una acción de tutela terminaron, se produce la carencia actual de objeto. La Corte ha definido tres escenarios donde se configura este fenómeno: (i) un hecho superado; (ii) un daño consumado; y (iii) un hecho sobreviniente.

92. Con respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte en la sentencia SU-522 de 2019, recordó que la misma ocurre cuando lo que se pretendía lograr, sucedió antes de que el juez se haya pronunciado debido a la acción u omisión de aquel contra el que se presenta la tutela. En esos casos, la Corte ha dicho que no es necesario un pronunciamiento de fondo del Tribunal salvo que alguna circunstancia excepcional lo amerite.

93. En la misma sentencia, la Corte precisó que la carencia actual de objeto por daño consumado ocurre cuando la afectación al derecho que se pretendía evitar con la acción de tutela se ha concretado o ejecutado. En esos casos, el juez de tutela puede optar por tomar órdenes para prevenir o evitar que en el futuro se produzcan las circunstancias que llevaron a que se vulnerara un derecho. Estas medidas tienen propósitos más allá del caso concreto, entre los que se encuentran: “(i) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental; (ii) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de los hechos que motivaron la tutela y tomar medidas que prevengan una violación futura; (iii) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; (iv) corregir las decisiones de instancia; o, incluso, (v) adelantar un ejercicio de pedagogía constitucional”⁸³.

94. Por último, en la citada sentencia de unificación, este Tribunal indicó que la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente se produce cuando existe una circunstancia que hace que la orden que pueda tomar el juez de tutela no tenga ningún efecto y no pueda enmarcarse en ninguno de los anteriores escenarios.

Caso concreto.

95. La adolescente María Pérez en el año 2022 estudiaba en la Institución Educativa Oficial Teresa Martínez de Varela en el Distrito de Valladolid a través de la metodología flexible por extraedad con componente de presencialidad. En el mes de octubre, ella acudió a la acción de tutela, a través de su padre, porque la institución educativa no le ofrecía el servicio de alimentación del PAE a pesar de que su núcleo familiar no podía cubrir sus necesidades en materia de alimentación para adelantar su proceso educativo.

96. En el trámite de tutela, la Secretaría de Educación del Distrito de Valladolid argumentó que la accionante no cumplía las condiciones para acceder al PAE porque los estudiantes de

metodología flexible no están incluidos en la focalización fijada por el Ministerio de Educación en la Resolución No. 335 del 2021, que contiene los lineamientos técnicos de ese programa social. Además, la Secretaría de Educación de Valladolid y el Ministerio de Educación informaron a la Corte sobre alternativas al PAE y sobre mecanismos de actualización de ese programa, pero las respuestas de ambas entidades concluyen que la adolescente Pérez no podría acceder a esas alternativas. En el año 2023, la estudiante dejó de estudiar en Valladolid porque su institución educativa no cuenta con el ciclo que seguía en su formación. Por esa razón, ella actualmente estudia en un colegio privado de Praga, Táchira en el que, de acuerdo con la Secretaría de Educación de Praga no opera el PAE porque los colegios privados no son objeto de ese programa social. Para resolver el caso concreto, la Corte centrará su análisis en los hechos ocurridos en el 2022, pero también hará referencia a lo encontrado frente al año 2023.

97. La situación de la accionante en el año 2022 está marcada por el hecho de que la estudiante tenía una necesidad de alimentación que el Estado, específicamente, las autoridades de Valladolid no atendieron por interpretaciones erradas de la normatividad del PAE y por la falta de implementación de los mecanismos de actualización de ese programa. No obstante, como la estudiante ya no estudia bajo la jurisdicción de Valladolid se configuró un daño consumado que requiere que la Corte emita órdenes para prevenir que casos como este vuelvan a suceder. A continuación, se presentan los argumentos para sustentar esa posición:

98. Primero, María Pérez tenía una necesidad alimenticia que no podía costear con los recursos de su familia. En la acción de tutela, el padre de la adolescente manifestó que su familia no contaba con los recursos suficientes para la alimentación escolar balanceada de su hija. Esta afirmación no fue refutada por las accionadas, a pesar de que la Corte les pidió a esas entidades información sobre la situación socioeconómica de la adolescente⁸⁴. En consecuencia, aquí se aplicará la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 según la cual, cuando los accionados no rinden informe sobre ciertos temas o no lo contradicen, se toman como ciertas las afirmaciones de la accionante⁸⁵.

99. Adicionalmente, la Sala logró establecer que la accionante y su padre están en un grupo vulnerable socioeconómicamente, de acuerdo con el registro del SISBEN. Dicha información respalda las circunstancias expuestas en la acción de tutela en la que se indicó que la familia de la adolescente no le puede proveer una alimentación balanceada en el colegio

100. Finalmente, esta circunstancia se plantea en un contexto de inseguridad alimentaria. En efecto, como se explicó en el fundamento 52 por lo menos el 30.9% de la población enfrenta la imposibilidad de asegurar, al menos, tres comidas al día. Esta situación es especialmente grave en el departamento del Táchira, en donde habita la accionante porque, como se mostró en el fundamento 52, la costa caribe es una de las zonas más afectadas por el hambre en Colombia y el Táchira es el tercer departamento con mayor inseguridad alimentaria. Allí casi la mitad de los hogares viven inseguridad alimentaria. En ese sentido, las afirmaciones de la acción de tutela se complementan con el hecho de que, como se mostró en los fundamentos 46 al 57, uno de los aspectos principales de vulnerabilidad en el país actualmente es la inseguridad alimentaria, situación que se agrava en la costa caribe.

101. Esto permite concluir que, a partir de las manifestaciones expuesta en el escrito de tutela y bajo el análisis del contexto de hambre generalizada en el país, la accionante efectivamente tenía una necesidad alimenticia insatisfecha en el marco de su proceso educativo que, como se mostrará adelante, no fue atendida, a pesar de que no existía limitación alguna para hacerlo.

103. Tercero, la accionante sí debió acceder al PAE, a través del mecanismo de actualización conocido como Comités de Alimentación. Es cierto, como lo afirmó la Secretaría de Educación de Valladolid y el Ministerio de Educación, que la Resolución No. 335 de 2021 no focalizó a los y las estudiantes de metodología flexible, como es el caso de la adolescente accionante. No obstante, la misma Resolución 335 de 2021 contempló la posibilidad de que en las instituciones educativas se incluya en el PAE a estudiantes con necesidades alimenticias insatisfechas que requirieran ser refocalizados.

104. Con ese propósito, como se mostró en los fundamentos 66 y 67, el Ministerio de Educación diseñó la figura de los comités de alimentación. Estos comités, presentes en cada institución educativa, tienen la facultad de incluir en el PAE a estudiantes que no están inicialmente focalizados, pero que por sus condiciones socioeconómicas lo requieren. A pesar de la existencia de estos comités, el Ministerio de Educación argumentó que María Pérez no podía ser atendida por el PAE a través de una decisión del Comité de Alimentación de su institución⁸⁶. La razón para ello es que el artículo 3 de la Resolución 335 de 2021 explícitamente excluyó de la cobertura de ese programa a los estudiantes adultos y jóvenes en extraedad que estudian de manera semipresencial porque de acuerdo el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 el PAE debe prestarse presencialmente en las sedes educativas.

105. Sin embargo, la posición del Ministerio presenta un argumento general de exclusión de los estudiantes de las metodologías flexibles que deja de considerar la diferencia entre jornadas y metodologías. Esa exclusión se debe a que el Ministerio entiende que una metodología específica, la que se define por extraedad, siempre se presta sin componente de presencialidad. No obstante, en la medida que las jornadas y metodologías son aspectos con alcance y regulación distinta esta equiparación no es adecuada como se mostrará a continuación.

106. En los fundamentos 71 al 75 se explicó que la jornada hace referencia a la dedicación horaria que emplean directivos, profesores y estudiantes en el proceso formativo y se puede dar en una sola franja, lo que se conoce como jornada única, o en segmentos del día, como es el caso de la jornada, diurna y nocturna. Esas estrategias de funcionamiento del sistema de educación escolar son diferentes a las metodologías, que es la categoría a la que pertenece la educación flexible por extraedad. Esa segunda categoría corresponde a los diseños pedagógicos, que incluyen aspectos administrativos, para atender las necesidades específicas de poblaciones que están en riesgo de desertar o de ver vulnerado su derecho a la educación.

107. En ese orden, una determinada jornada no implica una metodología específica ni viceversa. En el caso concreto, la accionante estudiaba en la metodología flexible por extraedad, que es un diseño pedagógico específico para quienes tienen dos o tres años más que la edad promedio para su grado. Sin embargo, esa metodología no implica en sí misma

una jornada o nivel de presencialidad. Por el contrario, la Secretaría de Educación de Valladolid le informó a la Corte que los estudiantes por extraedad acuden presencialmente a las instituciones educativas⁸⁷. En ese sentido, si un estudiante que está inscrito en esa metodología requiere alimentos, la regla de la Ley 1176 de 2007 sobre el deber de prestar el PAE en las sedes de las instituciones educativas no resultaría un impedimento para ofrecer el servicio.

108. Sobre la posibilidad descrita, se advierte que tanto la Secretaría de Educación de Valladolid como el Ministerio de Educación excluyen del PAE a los niños, niñas y adolescentes que adelantan su proceso educativo mediante la metodología flexible. Sin embargo, esta consideración desconoce que no todos los estudiantes adultos o jóvenes en extraedad se encuentran en una situación de no presencialidad. Por el contrario, el caso de María Pérez evidencia que hay estudiantes en extraedad con necesidades alimenticias insatisfechas y que asisten a los planteles educativos. En esa medida, mientras exista componente de presencialidad no hay impedimento para que los comités examinen casos como los de la accionante, pues el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 exige que el PAE sea entregado en la sede de la institución y no que la persona estudie en determinada jornada o metodología.

109. En ese orden, se advierte que el hecho de que la estudiante Pérez estudiara en la metodología flexible por extraedad no era un impedimento infranqueable como lo argumentaron las autoridades escolares de Valladolid para que su caso no fuera examinado por el Comité de Alimentación de la Institución Educativa Teresa Martínez de Varela. En efecto, como la política del PAE no focalizó a los estudiantes de la metodología flexible, el canal que se debió activar en el caso de María Pérez era el Comité de Alimentación Escolar de la Institución Teresa Martínez de Varela, el cual cuenta con la facultad de refocalizar a los estudiantes con necesidades alimenticias insatisfechas. En consecuencia, la estudiante sí tenía necesidades alimenticias insatisfechas y a pesar de la existencia de rutas institucionales de atención para la evaluación de su caso estas no fueron activadas y, por lo tanto, se violaron los derechos a la educación y alimentación de la accionante.

110. Ahora bien, desde el año 2023 la accionante no estudia en un colegio oficial del Distrito de Valladolid. Actualmente ella adelanta sus estudios en el Centro Educativo Integral de Adultos de Praga CEIAS ubicado en el municipio de Praga, que corresponde a una institución privada en el que no opera el PAE. Por lo tanto, la Corte considera que en relación con el acceso al PAE se configuró una situación de carencia actual de objeto por daño consumado⁸⁸.

111. En la sentencia SU-522 de 2019, la Corte precisó que la carencia actual de objeto por daño consumado ocurre cuando la afectación al derecho que se pretendía evitar con la acción de tutela se ha concretado o ejecutado. En esos casos, el juez de tutela puede optar por tomar órdenes para prevenir o evitar que en el futuro se produzcan las circunstancias que llevaron a que se vulnerara un derecho. Adicionalmente, cuando se constata la configuración del daño consumado en sede de revisión la jurisprudencia ha precisado la importancia de que esta corporación emita dos tipos de órdenes. La primera en la que se advierta a las entidades o particulares accionadas que no vuelvan a incurrir en la conducta violatoria de los derechos y la segunda corresponde a la adopción de medidas para evitar que en el futuro esa violación ocurra nuevamente.

112. A partir de esas consideraciones es posible concluir que respecto de los hechos ocurridos en el 2022 se configuró un daño consumado porque la estudiante, a pesar de necesitarlo y de no existir impedimento legal alguno, no accedió a la ruta de evaluación de su situación y no recibió alimentos del PAE. En ese sentido, durante el periodo de 2022 la estudiante sufrió una violación de su derecho a la alimentación y educación porque su refocalización no fue estudiada a través de los mecanismos de actualización del PAE para los eventos en los que la focalización reglamentaria no cubre a las personas, pero hay razones concretas para considerar su inclusión posterior.

113. Sobre la petición que se hizo en la tutela para que se declare una violación del derecho a la igualdad en el periodo escolar de 2022 se considera que esta no procede. Si bien se demostró que la accionante pudo haber sido refocalizada por el PAE lo cierto es que ella no se encontraba en la misma situación que el resto de los estudiantes. Así, la Resolución 335 del 2021 no incluyó en la focalización de ese programa de alimentación a los y las estudiantes de metodologías flexibles por extraedad. Esa decisión de política pública no es cuestionada en esta decisión porque es el Ministerio de Educación el competente para el diseño de la política de alimentación.

114. Lo que sí se encontró es que los y las jóvenes en extraedad que van presencialmente al colegio pueden ser incluidos con posterioridad a la focalización inicial a través de los comités de alimentación cuando se presentan necesidades alimenticias que ameriten análisis concreto. En ese sentido, un estudiante parte de una población focalizada no está en la misma situación que uno que debe acceder al PAE a través de refocalizaciones concretas en los comités de alimentación de cada institución educativa. Es por ello que la Corte no considera que en esta ocasión se haya vulnerado el derecho a la igualdad de la accionante.

115. A pesar de que no se presentó una violación del derecho a la igualdad sí se demostró una vulneración de los derechos a alimentación y educación por lo que la Corte considera necesario tomar medidas preventivas para evitar que situaciones similares se repitan. Para ello se instará a la Secretaría de Educación de Valladolid, a nivel local, y al Ministerio de Educación, a nivel nacional, para que en el futuro no nieguen el acceso a la focalización o refocalización a través de los Comités de Alimentación a jóvenes en extraedad bajo el argumento de que la metodología flexible es un impedimento legal para acceder al PAE, pues como se vio el elemento legal determinante es la presencialidad y no el tipo de metodología.

116. Del mismo modo, a partir de las respuestas de este caso se encontró que los adolescentes pueden encontrar barreras de accesibilidad en la garantía de su derecho a la

educación y alimentación por la interpretación que las autoridades educativas hacen del PAE y por el diseño de los programas alternativos. Es por esa razón que se instará a la Secretaría de Educación de Valladolid, a nivel local, y al Ministerio de Educación, a nivel nacional, para que evalúen el estado de la cobertura de programas educativos de alimentación dirigidos a adolescentes con especial énfasis en aquellos en extraedad. Las razones para ello son las siguientes:

117. Primero, además de las razones que se presentaron en los fundamentos 89 al 92 para sustentar la necesidad de atender a la accionante, la Corte considera que el hecho de que la adolescente estudie en la metodología flexible por extraedad refuerza la necesidad de su atención. De acuerdo con la recopilación general que se hizo de la situación de los adolescentes en los fundamentos 29 al 37 se encontró que este grupo poblacional enfrenta retos específicos en el sistema educativo, como son: (i) una mayor tasa de deserción, (ii) una mayor incidencia del trabajo infantil, y (iii) una mayor incidencia del embarazo adolescente. Esta situación se agrava para el caso de los adolescentes en extraedad que están en un mayor riesgo de deserción, al tiempo que suelen presentar mayores dificultades de rendimiento escolar.

118. En ese sentido, los adolescentes enfrentan retos propios de su población en el ingreso y permanencia del sistema educativo. Esto implica que las políticas públicas de permanencia, entre las que se encuentran los programas de alimentación, deben responder a esas barreras particulares que viven quienes se encuentran en la adolescencia. A pesar de eso, el caso de María Pérez dejó en evidencia que la política educativa regional y nacional no siempre responde de manera efectiva a los retos de permanencia escolar que se intensifican en relación con la población adolescente.

119. Segundo, en las respuestas de la Secretaría de Educación de Valladolid se informó que a nivel local las alternativas para los jóvenes en extraedad no focalizados en el PAE corresponden al programa de meriendas escolares y los comités de alimentación del PAE. No obstante, el objeto del primer programa son los estudiantes de quinto grado y metodologías flexibles, aceleración y horizonte con brújula de primaria. En ese sentido, ese programa no está diseñado para los adolescentes en general ni para aquellos en extraedad. Por su parte, en el caso de los comités de alimentación escolar, la interpretación expuesta en la respuesta del traslado de pruebas del Ministerio de Educación evidencia que esa entidad no admite que los comités evalúen y atiendan a los adolescentes en extraedad que estudian en metodologías flexibles.

120. En ese sentido, aunque el objeto de esta decisión no es cuestionar la priorización de los programas sociales locales ni del PAE, sí llama la atención de la Corte que los adolescentes, como en el caso de la accionante, carezcan de alternativas para asegurar su alimentación y educación por la falta de acceso a programas sociales de alimentación educativa a nivel local o nacional. Este panorama evidencia una amenaza actual sobre los derechos fundamentales porque este grupo social enfrenta retos especiales para asegurar su permanencia y éxito escolar. De esa manera, los programas de alimentación, como se demostró en los fundamentos 56 y 57, adquieren una relevancia especial ante estas circunstancias porque son estrategias efectivas para garantizar el derecho a la alimentación y las condiciones de permanencia y buen rendimiento escolar de los estudiantes.

121. A partir de lo expuesto, se instará a las autoridades accionadas y vinculadas a este proceso para que dentro del margen de sus competencias estudien cuál es el grado de cobertura de los programas de alimentación escolar respecto a los adolescentes, especialmente aquellos en extraedad, con el fin de evaluar rutas para mejorar su nivel de atención. El análisis que se haga de la situación de los adolescentes deberá ser incluido en la planeación que haga el Ministerio de Educación en el próximo Plan Nacional de Desarrollo Educativo.

122. En efecto, la labor de revisión de la política pública sobre alimentación escolar de los adolescentes corresponde al Ministerio de Educación de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, el cual le encomienda la dirección del sector educación y la formulación de sus políticas. En el mismo sentido, la Ley 1450 de 2011 le encomendó a ese ministerio la orientación, ejecución y articulación del PAE junto con las entidades territoriales. En el marco de esa función, el artículo 72 de la Ley General de Educación encomienda al Ministerio de Educación la planeación decenal del sector a través de, por ejemplo, un instrumento de política pública conocido como el Plan de Desarrollo Educativo en el cual se establecen las acciones a ejecutar para desarrollar la Constitución y la ley. Es por ello que efectivamente es ese Ministerio quien tiene la función de realizar la política pública educativa del país.

123. Por su parte, la Secretaría de Educación de Valladolid tiene competencia en su territorio para realizar esta evaluación, porque de acuerdo con la Ley 715 de 2001 esas entidades regionales son las encargadas de planificar y organizar el servicio de educación en cada jurisdicción. En ese sentido, los planes y programas locales de alimentación escolar del Distrito de Valladolid están a cargo de esa secretaría y es ella quien debe cerciorarse sobre el nivel de cobertura que actualmente se está prestando con miras a ampliarlo.

124. Este objetivo de ampliar la cobertura se justifica en el mandato de progresividad de los derechos, el cual demanda que a medida que el Estado tenga mayores capacidades se garanticen en mayor medida los derechos de las personas. En esta ocasión se observó la necesidad de aumentar la protección de los adolescentes porque a pesar de enfrentar necesidades particulares no cuentan con una oferta amplia de alternativas para la satisfacción de sus necesidades de alimentación escolar.

125. Así, a partir de lo expuesto, la Corte concluye que se presentó una vulneración de los derechos a la alimentación adecuada y educación de la accionante durante el desarrollo de sus estudios en el colegio Teresa Martínez de Varela en el año 2022. Esto porque la accionante tenía una necesidad alimenticia insatisfecha y su situación pudo ser evaluada y atendida a través de los mecanismos de refocalización del PAE. A pesar de ello, quedó demostrado que las autoridades regionales y nacionales tienen una interpretación de las normas legales y reglamentarias sobre jornadas, presencialidad, metodologías y lugar de prestación del PAE que constituye en la práctica en una barrera para el acceso a los mecanismos de atención de ese programa de alimentación escolar para los jóvenes en extraedad, a pesar de que la norma que se invoca para el efecto no prevé una restricción en los términos que plantean dichas autoridades.

126. Sin embargo, se acreditó para el caso concreto una situación de daño consumado y, por lo tanto, se decidió emitir dos tipos de órdenes. Por una parte, se decidió instar a las

autoridades educativas accionadas y vinculadas en el proceso para que no vuelvan a emplear esa interpretación a la hora de decidir el acceso de las y los adolescentes en extraedad al PAE. Por otra parte, y luego de identificar barreras en la oferta de servicios de alimentación para adolescentes, se ordenó que la Secretaría de Educación de Valladolid y el Ministerio de Educación realicen una evaluación de los niveles de cobertura de los programas de alimentación para adolescentes a nivel local y nacional con el fin de encontrar rutas para ampliar su alcance.

127. Por último, se hará un breve análisis sobre los hechos que están ocurriendo en el 2023. La Sala constató que María Pérez actualmente estudia bajo la jurisdicción de Praga, Táchira y de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Educación de ese municipio la institución actual en la que cursa sus estudios la accionante es un colegio privado. En estas instituciones no opera el PAE, de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución 335 de 2021, en el que se establece que el objeto del programa en mención son los estudiantes de la matrícula oficial. Adicionalmente, a pesar de que la magistrada sustanciadora indagó sobre si la menor de edad estudiaba en el colegio privado en alguna modalidad de matrícula oficial no fue posible establecerlo por la falta de respuesta de la Secretaría de Educación de Praga, Táchira, y de la institución educativa de esa jurisdicción.

128. A partir de lo anterior, se encuentra que existe una restricción legal para ordenar que el caso de la adolescente María Pérez sea estudiado por un comité de alimentación como debió suceder en el año 2022 cuando la adolescente estudiaba en el Distrito de Valladolid. Adicionalmente, como se mencionó previamente la Secretaría de Educación de Praga, Táchira no ofreció información suficiente sobre la situación de la menor de edad en ese municipio ni sobre el estado de la oferta de alimentación escolar en ese territorio.

129. No obstante, esto no releva a la Corte sobre sus deberes de emitir los remedios necesarios para asegurar que la adolescente tenga las condiciones materiales necesarias para estudiar. En el mismo sentido, el hecho de que el colegio sea privado no demuestra por sí mismo que la necesidad de la accionante haya desaparecido porque no se conoce si el carácter privado de la institución educativa está unido a un aumento significativo de los costos de matrícula porque la educación para adultos o adolescentes en extraedad de carácter privado y por ciclos suele tener costos de ingreso más bajos que la educación regular.

130. Adicionalmente, no se puede olvidar que en el 2022 la accionante y su familia enfrentaron una situación de vulnerabilidad socioeconómica que alerta a la Corte sobre la persistencia de las necesidades de alimentación al margen de que la estudiante se encuentre en una institución privada. Así, en los fundamentos 29 al 31 se explicó que las autoridades tienen un deber de garantizar de manera integral los derechos de los adolescentes. Es por esa razón que la Corte debe asegurarse de que en cualquier escenario la estudiante cuente con una adecuada alimentación y una educación accesible económicamente y, por lo tanto, se ordenará que la Secretaría de Educación de Praga, Táchira, estudie la situación de los derechos a la educación y alimentación de María Pérez con el propósito de determinar si existe en su caso alguna necesidad insatisfecha que amerite la intervención de esa autoridad, y en el evento que ese sea el caso, deberá activar las rutas de atención que existan a nivel local o en coordinación con el Ministerio de Educación para atender a la

accionante.

131. El remedio descrito cumple tres objetivos distintos. El primero es no desconocer la especial situación de vulnerabilidad de la accionante que se probó durante el 2022 y el hecho de que el SISBEN en el 2023 continúa reportando que el padre de la adolescente y ella misma están en vulnerabilidad económica. La segunda es establecer un mecanismo, a través de la autoridad educativa regional, para establecer la situación de alimentación de la menor de edad durante este año. La tercera es garantizar que exista un mandato judicial que genera la obligación en cabeza de la Secretaría de Educación de Praga, Táchira de atender a la estudiante si su situación alimenticia todavía lo amerita.

132. En consecuencia se ordenará a la Secretaría de Educación de Praga, Táchira, que estudie la situación de los derechos a la educación y alimentación de María Pérez con el propósito de determinar si existe en su caso alguna necesidad alimentaria insatisfecha que amerite la intervención de esa autoridad, y en el evento que ese sea el caso, deberá activar las rutas de atención que existan a nivel local o en coordinación con el Ministerio de Educación para atender a la estudiante aquí accionante.

Síntesis de la decisión

133. En esta oportunidad la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revisó el caso de una adolescente con necesidades alimenticias insatisfechas que en el 2022 estudió en un colegio oficial de Valladolid bajo la metodología flexible por extraedad. Ella solicitó, a través de la acción de tutela, ser incluida en el PAE porque las autoridades educativas le negaron el acceso a ese programa bajo el argumento de que la metodología flexible por extraedad en la que estudiaba no estaba focalizada en la Resolución 335 del 2021 expedida por el Ministerio de Educación. Actualmente, la estudiante estudia en un colegio privado de Praga, Táchira porque su institución en Valladolid no cuenta con el nivel de formación que ella requería para continuar sus estudios.

134. En el trámite de revisión, la Corte recopiló información sobre los mecanismos de actualización del PAE y programas de alimentación escolar alternativos. Allí se identificó que en el Distrito de Valladolid las alternativas al programa nacional están dirigidos a los niños y niñas, pero no a los adolescentes. Por su parte, también se estableció que el Ministerio de Educación no permite que los comités de alimentación, mecanismo de actualización del PAE, incluyan a los y las jóvenes en extraedad en ese programa. El argumento del Ministerio para negar esa posibilidad es que los lineamientos técnicos del PAE excluyeron a los estudiantes en extraedad porque ese complemento alimenticio debe entregarse presencialmente en las sedes educativas.

135. Para resolver el caso la Corte recapituló las reglas de protección de los derechos a la educación, alimentación e igualdad, que fueron los que la accionante consideró vulnerados. En el desarrollo de esas reglas constitucionales la Corte explicó cuál es la situación de los adolescentes en el sistema educativo y sus retos específicos relacionados con deserción, rendimiento académico, trabajo infantil y embarazo adolescente. Del mismo modo, la Corte presentó un panorama sobre la situación de hambre en el país y la manera como esta problemática creció en los últimos años y la manera en que afecta a niños, niñas y adolescentes. En este punto también se resaltó el rol central y efectivo que juegan los

programas de alimentación en el bienestar de los menores de edad.

136. Al resolver el caso concreto, la Corte determinó que en el periodo 2022 la estudiante no recibió alimentación del PAE, a pesar de que su caso podía ser conocido por el Comité de Alimentación de su institución educativa. Esos comités son los mecanismos ideados para refocalizar a los estudiantes que no son beneficiarios iniciales del PAE, pero que tienen necesidades alimenticias insatisfechas que ameritan su inclusión en el programa. Para establecer la vulneración de los derechos, se descartó la interpretación del Ministerio de Educación según la cual todo estudiante en extraedad está imposibilitado para recibir alimentación escolar porque el PAE debe ofrecerse, de acuerdo con ley, de manera presencial en las sedes educativas. En opinión de la Corte, esa afirmación parte de una confusión entre jornadas y metodologías porque el caso de la accionante evidenció que hay estudiantes en la metodología flexible por extraedad que sí van presencialmente a estudiar y frente a ellos no operaría la restricción legal sobre el lugar de entrega de los alimentos.

137. Así, la Corte encontró que se configuró un daño consumado a los derechos de la accionante y dado el contexto de hambre y obstáculos a la educación de los adolescentes que se identificó, la Corte estableció un par de medidas preventivas con dos objetivos distintos. El primero corresponde a que no se vuelva a negar el acceso a la focalización o refocalización en el PAE a estudiantes en extraedad con el argumento de que la mera metodología en la que estudian no puede ser atendida por ese programa. El segundo es que se evalúe el nivel de cobertura de los adolescentes en los programas de alimentación escolar con el fin de ampliar su alcance e incluir los hallazgos en el instrumento de política pública del sector educación. Estas medidas están justificadas en la necesidad de adoptar mecanismos que eviten que se vuelva a generar una violación de los derechos de los y las adolescentes como la que vivió la accionante y que se amplíe la protección del derecho a alimentación de esa población en el sistema educativo.

138. Frente a los hechos de 2023, se definió que la estudiante no puede recibir alimentos del PAE porque en Praga, Táchira ella está en un colegio privado. Sin embargo, con el fin de descartar cualquier riesgo a sus derechos a la educación y alimentación, la sentencia ordenó a la Secretaría de Educación de Praga, Táchira que estudie el caso de la accionante y si encuentra que sus derechos están riesgo proceda a activar las rutas correspondientes.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Valladolid mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales a la educación, alimentación e igualdad de María Pérez. En ese

sentido DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por daño consumado.

SEGUNDO.- INSTAR a la Secretaría de Educación de Valladolid y Ministerio de Educación para que en el futuro no nieguen el acceso de los y las jóvenes en extraedad a la focalización o refocalización del PAE que se realiza a través de los comités de alimentación bajo el argumento de que la metodología flexible por extraedad es un impedimento legal para acceder a ese programa.

TERCERO.- INSTAR a la Secretaría de Educación de Valladolid y al Ministerio de Educación para que en el término de un (1) año y dentro del margen de sus competencias estudien cuál es el grado de cobertura de los programas de alimentación escolar respecto de los adolescentes, especialmente, aquellos en extraedad con el fin de evaluar rutas para mejorar su nivel de atención y para evitar que se repitan exclusiones contra los y las adolescentes como la que se identificó en este caso.

CUARTO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación de Praga, Táchira, para que en el margen de sus competencias realice un estudio de la situación de los derechos a la educación y alimentación de María Pérez con el propósito de determinar si existe alguna necesidad insatisfecha que amerite la intervención de esa autoridad. En caso de que se encuentre que la estudiante tiene alguna necesidad alimentaria insatisfecha relacionada con su proceso educativo se deberán activar las rutas de atención que existan a nivel local o nacional para superar dicha situación.

QUINTO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta corporación para su eventual revisión.

2 Con fundamento en el criterio de asunto novedoso y urgencia de proteger un derecho fundamental.

3 Expediente digital T-9.129.312, "01Auto sala de selección 01 - 2023 - 30 de enero de 2023 notificado 13 feb-23.pdf"

4 Folio 1, "01Demanda", expediente digital T-9.129.312.

5 Expediente digital T-9129.312, documentos del 02 al 10.

6Folio 1, "AutoAdmite", expediente digital T-9.129.312.

7 Folios 2 y 3, "Sentencia", expediente digital T-9.129.312.

- 8 Folio 2, "Sentencia", expediente digital T-9.129.312.
- 9 Segunda respuesta Secretaría de Educación del Distrito de Valladolid.
- 10 Ver segunda respuesta de la Secretaría de Educación de Valladolid cuando cita el Anexo de Participación Ciudadana de la Resolución 000335 de 2021.
- 11 Artículo 86 de la Constitución y artículo 10, Decreto Ley 2591 de 1991.
- 12 Sentencia T-375 de 2018.
- 13 Ver sentencias C-145 de 2010 y T-351 de 2018.
- 14 Ver sentencias T-450 de 2021 y T-459 de 2022.
- 15 Sentencia T-593 de 2017.
- 16 Sentencia T-106 de 2019.
- 17 Ibid.
- 18 Sentencia T-291 de 2022 y T-106 de 2019.
- 19 En la sentencia T-641 de 2016 también se señaló esta regla de subsidiariedad en un caso sobre acceso al PAE.
- 20 En ese sentido, los mecanismos ordinarios dirigidos a cuestionar la legalidad de los actos administrativos no resultan idóneos porque están dirigidos a sanear el ordenamiento jurídico y no a resolver la afectación de derechos fundamentales.
- 21 Ver: artículo 67, C.P.
- 22 Ver: artículo 68, C.P.
- 23 Ver: Inc. 5, artículo 67, C.P.
- 24 En la Sentencia T-308 de 2011, la Corte Constitucional sintetizó los argumentos que explican su carácter de derecho fundamental, los cuales han sido reiterados en las sentencias T-743 de 2013, T-106 de 2019 y T-389 de 2020, entre otras.
- 25 Ver la sentencia T-106 de 2019.
- 26 Artículo 26, C.P.
- 27 Artículo 27, C.P.
- 28 Ver las sentencias T-779 de 2011, T-152 de 2015 y T-115 de 2022.
- 29 Ver la sentencia T-115 de 2022.
- 30 Ver las sentencias C-376 de 2010, T-779 de 2011, C-376 de 2010, T-139 de 2013, T-097

de 2016, T-105 de 2017, T-434 de 2018, T-207 de 2018, T-124 de 2020 y T-196 de 2021.

31 Ver las sentencias T-593 de 2009 y T-091 de 2018

32 Ver la sentencia T-457 de 2018.

33 Ver la sentencia T-457 de 2018 y la Observación General Numero 13, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

34 Ver el artículo 1 de la Constitución y las sentencias C-044 de 2004 y T-457 de 2018.

35 Ver las sentencias T-282 de 2008, T-537 de 2017 y T-457 de 2018.

36 Ver las sentencias T-890 de 2014, T-105 de 2017, T-457 de 2018.

38 Ver la sentencia C-376 de 2010.

39 Ver las sentencias T-457 de 2018 y T-537 de 2017.

40 Ver la sentencia T-457 de 2018.

41 Ver las sentencias T-105 de 2017, T-457 de 2018 y T-196 de 2021.

42 Ver las sentencias T-545 de 2016, T-105 de 2017.

43 Ver las sentencias T-030 de 2020, T-084 de 2021 y T-042 de 2023

44 Ver las sentencias T-033 de 2020, T-468 de 2018, T-044 de 2014, T-580A de 2011, C-900 de 2011, T-968 de 2009, T-466 de 2006, T-497 de 2005, T-292 de 2004 y T-510 de 2003.

45 Ministerio de Educación, Datos abiertos-deserción, https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb/data.

46 DANE, EDUC Información 2021 por departamentos, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>.

47 Recientemente, la Procuraduría General de la Nación emitió una alerta por el estado de la deserción en lo que va corrido del 2023. De acuerdo con esa entidad el SIMAT reportó que 341.417 niños, niñas y adolescentes ya ha abandonado sus estudios.

48 DANE, Trabajo Infantil 2022, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/trabajo-infantil/bol_trab_inf_oct2022-dic2022.pdf

49 Esta información también se confirma con los datos del DANE, EDUC Información 2021 por departamentos, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>. Allí se observa que la disminución en la matrícula escolar.

50 Aquí se emplea el término trabajo infantil en el sentido estadístico de aquellos menores de 18 años que trabajan.

51 DANE, Trabajo Infantil 2022.

52 Laboratorio de Economía de la Educación, 2021, Universidad Javeriana de Colombia, <https://lee.javeriana.edu.co/-/embarazo-adolescentes>.

53 DANE, 2020. Nacimientos en niñas y adolescentes, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/ene-2022-nota-estadistica-embarazo.pdf>.

54 Ver la sentencia T-457 de 2018.

55 Ver también la sentencia T-105 de 2017, reiterada en la T-537 de 2017.

56 ICBF, Encuesta Nacional de Situación Nutricional, <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>.

57 DANE, Encuesta Pulso Social, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos>

58 FAO, 2022. "Hunger Hotspots FAO-WFP early warnings on acute food insecurity", <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000142656/download/>

59 Defensoría del Pueblo, 2022. Comunicado de prensa "En 2022 se registraron 308 muertes de niños menores de 5 años por desnutrición y causas asociadas a la desnutrición", <http://bit.ly/3lzsMLF>.

60 Defensoría del Pueblo, 2022. "Desnutrición en la primera infancia. Causas estructurales y vulneraciones prevenibles y evitables", <https://repositorio.defensoria.gov.co/handle/20.500.13061/448#page=70>.

61 Gómez-Restrepo, C; Padilla, A y Rincón, C. 2016, "Deserción escolar de adolescentes a partir de un estudio de corte transversal: Encuesta Nacional de Salud Mental Colombia 2015". Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/b987860e-5cc1-4d1f-b369-0eb850f15c4f/content>. Ver también DANE, Trabajo Infantil 2022, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/trabajo-infantil/bol_trab_inf_oct2022-dic2022.pdf

62 Collante, S; Rodríguez C y Sánchez, F. 2022. "El poder de un refrigerio. La alimentación escolar y sus efectos educativos en Colombia". Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/58369>.

63 Collante, S; Rodríguez C y Sánchez, F. 2022. "El poder de un refrigerio. Este trabajo también evidenció que un hermano que recibe alimentos en el colegio tiene una probabilidad de 0.4 puntos porcentuales menor de ausentarse que la de su hermano que no recibe

alimentos y una probabilidad de 0.2 puntos porcentuales menor de desertar que sus hermanos que no son beneficiarios. Este mismo efecto se puede observar en Nikiema, P. R. 2019, "The Impact of School Feeding Programmes on Educational Outcomes: Evidence from Burkina Faso". *Journal of African Economies*, 28(3), 323-341. Por último, la UNESCO ha señalado que los estudiantes no logran concentrarse en clase si no cuentan con una alimentación adecuada. Esa afirmación se encuentra en: Programa Mundial de Alimentos y UNESCO. 1980, "La Alimentación escolar como un servicio a la niñez: lineamientos para la planificación de programas de alimentación escolar". https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000038008_spa.

64 Funciones tomadas del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 que creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

65 Ver respuesta del Ministerio de Educación al auto de pruebas de la Corte Constitucional con nombre "2023-EE-135552-Correspondencia de salida-10374518.pdf_2023-EE-135552".

66 Ver Artículo 2.3.10.4.3. Funciones de las entidades territoriales del Decreto 1852 de 2015

67 Parágrafo del artículo 3 de la Resolución 00335 de 2021 del Ministerio de Educación.

68 Ibid.

69 Artículo 4 de la Resolución 00335 de 2021 del Ministerio de Educación.

70 Parágrafo del artículo 4 de la Resolución 00335 de 2021.

71 A pesar de esta regulación según el EDUC del DANE para el 2021 solo el 13% de las sedes operaban en jornada única.

72 Numeral 4 del artículo 2.3.3.6.1.5 del Decreto 2105 de 2017.

73 Ministerio de Educación, 2022. Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia, p. 73.

74 Ibid.

76 Artículo 2.3.3.5.3.4.5 del Decreto 1075 de 2015.

77 Esta definición fue construida por el mismo Ministerio de Educación con base en que la Ley General de Educación dispone que la educación será obligatoria entre los 5 y 15 años en los grados de transición a noveno y que el preescolar es cursado por niños entre los 5 y 6 años. Esta definición puede ser consultada en: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article82787.html#:~:text=Z,EXTRAEDAD%3A,para%20cursar%20un%20determinado%20grado> y la respuesta del Ministerio de Educación a la Corte con número "2023-EE-126529-Comunicacion_Enviada-10308342.pdf_2023-EE-126529".

78 Ministerio de Educación, 2022. Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y

política de acogida, bienestar y permanencia.

79 Esta conclusión se deriva de los siguientes estudios analizados por el Ministerio de Educación: Estrada Gómez, 2012; García et al., 2010; Malagón Oviedo et al., 2010; Manzano López & Ramírez Zambrano, 2012; Monroy et al., 2016; Sánchez Torres et al., 2016

80 Las ciudades que reportaron este dato fueron Medellín, Popayán y Florencia.

81 Ministerio de Educación, 2022. Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia, p. 91.

82 Ver Ministerio de Educación. ¿Qué son los modelos educativos flexibles?, <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-Nacional-de-Alfabetizacion/Acerca-del-Programa/354537:Que-son-los-modelos-educativos-flexibles> y Ministerio de Educación. Modelos Educativos Flexibles, <https://www.mineduccion.gov.co/portal/Preescolar-basica-y-media/Modelos-Educativos-Flexibles/>. Adicionalmente, ver las respuestas al auto de pruebas por parte de la Secretaría de Educación de Valladolid y el Ministerio de Educación.

83 Ver la sentencia T-002 de 2021, SU-522 de 2019 y T-419 de 2018.

84 Ver autos de prueba del 28 de febrero de 2023, 9 de mayo de 2023, 7 de junio de 2023 y 26 de junio de 2023.

85 Ver, entre otras, las sentencias T-094 de 2023, T-260 de 2019 y T-214 de 2011.

86 Ver respuesta del Ministerio de Educación del 9 de junio de 2023.

87 Ver respuesta de la Secretaría de Educación de Valladolid del 29 de marzo de 2023.

88 Consideraciones retomadas de la sentencia T-042 de 2023.