Sentencia T-500/20

ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR CONSTRUCCION DE OBRA PUBLICA-Procedencia para proteger derecho a la educación, en su componente de accesibilidad por falta de construcción de puente

La Sala estima viable la acción de tutela en relación con los niños, niñas y adolescentes que habitan en la vereda, en torno exclusivamente al derecho a la educación, en su componente de accesibilidad. En efecto, aun cuando respecto de ellos también se alegó una presunta violación de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la integridad física, se advierte que, en la exposición realizada por el actor en su favor, no se acredita una hipótesis de afectación cierta y directa, sobre todo a partir de las medidas alternativas de circulación adoptadas por la Alcaldía, por lo que, frente a estos derechos, lo que prevalece en realidad es la búsqueda de la satisfacción del derecho o interés colectivo vinculado con la realización de construcciones de forma ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Vulneración por falta de puente que comunique con casco urbano

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

DIALOGO O INTERACCION SIGNIFICATIVA-Definición/DIALOGO O INTERACCION SIGNIFICATIVA-Alcance

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION EN EL SECTOR RURAL-Se ordena conformar mesa de diálogo mediante la participación y la interacción significativa, para reconstrucción de puente que comunique con casco urbano

Referencia: Expediente T-7.486.075

Acción de tutela instaurada por José Robertico Benavides Benavides, en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga, contra la Alcaldía Municipal de Coromoro y la Gobernación de Santander

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro el 30 de abril de 2019, y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Charalá el 10 de junio del año en cita, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El señor José Robertico Benavides Benavides, actuando en calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga del municipio de Coromoro1, y como agente oficioso en favor de la comunidad de la misma vereda y, en especial, de los niños, niñas y adolescentes que allí habitan, instauró acción de tutela el 2 de abril de 2019 contra la Alcaldía Municipal de Coromoro y la Gobernación del Departamento de Santander, con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a los derechos e intereses superiores de los niños (en particular, en lo que refiere al derecho a la educación) y a la libertad de locomoción, presuntamente vulnerados por las referidas autoridades a los sujetos previamente mencionados, con ocasión de su negativa a reconstruir el puente denominado “El Derrumbe”, que comunica las veredas Zúñiga y Pueblo Viejo, y da acceso al casco urbano del municipio de Coromoro2.

A. HECHOS RELEVANTES

1. El señor Benavides relata que el puente “El Derrumbe” fue construido en 2009 por parte de la Dirección de Gestión de Riesgo de la Gobernación de Santander.

1. Señala que dicho puente constituye el “único paso transitable Dignamente (sic) para salir de la Vereda [Zúñiga] hacia la Vereda Pueblo Viejo y por consiguiente al casco urbano del Municipio de Coromoro y demás Municipios del territorio Nacional”3 y agrega que por allí circulan todos los días adultos mayores4, y menores de edad que asisten a la Institución Educativa Jesús León Guerrero, ubicada en la vereda Pueblo Viejo5.

1. Como consecuencia de las fuertes lluvias que cayeron a finales de 2016, el 28 de diciembre de ese año el puente “El Derrumbe” colapsó de manera total6. Por ende, los habitantes de la vereda Zúñiga se han visto forzados a transitar hacia la vereda Pueblo Viejo por el terreno circundante al lugar en donde se encontraba la citada construcción, arriesgando sus vidas e integridad personal, debido a que en esa zona es recurrente el desprendimiento y caída de rocas.

1. En atención a que dicho paso, según el accionante, compromete la seguridad de los habitantes de la vereda, a partir de 2017, en su calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal7, solicitó de forma verbal y escrita8 a las administraciones municipal y departamental que reconstruyeran el mencionado puente.

1. El demandante afirma que, como respuesta a esas solicitudes, la Alcaldía Municipal de Coromoro y la Gobernación de Santander suscribieron el día 3 de septiembre de 2017 el convenio interadministrativo No. 00001331 (en adelante, el “Convenio”)9, mediante el cual esta última aportaba la suma correspondiente a $ 424.884.434.55, con destino a la reconstrucción del puente.

1. Agrega que el 6 de febrero de 2018, la Gobernación de Santander profirió, a través de su Secretaría de Infraestructura, un concepto de viabilidad sectorial para la reconstrucción del puente, en el que se señaló, entre otras cosas, que "[d]esde todos los puntos de vista es favorable [su] construcción (…), pero uno de los factores más relevantes es el de salvaguardar las vidas, debido a que ante las necesidades de los pobladores para evacuar sus productos del sector se ven en la obligación de cruzar la dura topografía (…)"10.

1. A pesar de lo anterior, el 7 de diciembre de 2018, la Alcaldía Municipal de Coromoro remitió a la Gobernación de Santander una solicitud de liquidación del Convenio por mutuo acuerdo, que se perfeccionó por ambas partes el 12 de diciembre de dicho año11.

1. Tal decisión motivó al accionante a presentar sendos derechos de petición a las administraciones municipal y departamental, en procura de que se reanudara la reconstrucción del puente12. Frente a lo cual, en comunicación del 28 de febrero de 201913, la Alcaldía Municipal de Coromoro dio respuesta, en la que manifestó lo siguiente:

"Mediante acta de visita técnica para la evaluación del Convenio referido (…) se evidenció la existencia de un fenómeno natural de movimiento de masas en el sector de construcción, fenómeno que podría interferir en el normal desarrollo de la estructura y provocar el cambio sustancial y trascendental de los diseños y con ello obligar a la no ejecución del proyecto. (…)

"El día 16 de noviembre del año 2018. El geólogo designado por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), emitió concepto técnico SPL No. 00124/18 en el cual conceptuó [que] (…) por las condiciones naturales de la vereda Zuñiga (sic) indicó (…) que es necesaria la suspensión del tránsito de personas y vehículos, y con ello la suspensión de cualquier obra de infraestructura en el lugar (…)"14.

1. La Alcaldía de Coromoro asevera que las condiciones geográficas de la zona son las que determinan la imposibilidad “técnica, profesional y real”15 de ejecutar el Convenio. Y señala que “(…) mal haría esta Administración [en] obligarse a lo imposible con una actuación más grave (…) [que] ignor[e] el riesgo existente”16.

1. En vista de lo anterior, el accionante manifiesta que la comunidad se encuentra en estado de indefensión y de vulnerabilidad, pues los pobladores han tenido que desplazarse hacia las veredas aledañas por el terreno circundante al lugar en el que se encontraba el puente, lo que constituye un riesgo para la vida e integridad personal de sus habitantes. Señala que los residentes de la vereda Zuñiga están expuestos a la inminente ocurrencia de un perjuicio grave e irremediable17, ya que el tránsito por dicha vía compromete la seguridad de los adultos mayores y de los niños, niñas y adolescentes que asisten a la Institución Educativa Jesús León Guerrero.

1. El demandante invoca como fundamentos jurídicos de su solicitud, los artículos 2º, 13, 51, 86 y 315 de la Constitución Política, los cuales refieren al deber de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, al mandato de realización y promoción de la igualdad, al derecho a la vivienda digna, al amparo constitucional y a las obligaciones de los alcaldes municipales. Por otra parte, el señor Benavidez señala que no existen otros medios judiciales idóneos y eficaces para prevenir la vulneración de los derechos de la comunidad, por lo se requiere la intervención urgente del juez constitucional, sobre todo al afirmar que de por medio existe una hipótesis de perjuicio irremediable18. Anota que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional19, en Colombia los menores de edad son sujetos de especial protección constitucional y sus derechos son prevalentes sobre los de los demás.

1. En estos términos, el demandante solicita el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a los derechos de los niños (en

particular el derecho a la educación) y a la libertad de locomoción, tanto de estos últimos como de la comunidad de la vereda Zuñiga (incluido el propio accionante), buscando que, en consecuencia, se ordene al municipio de Coromoro: (i) coordinar y realizar las obras de reconstrucción del puente; (ii) indicar la fecha y hora en la que se ejecutarán tales obras; y (iii) planificar y ejecutar, mientras se realiza la construcción, medidas de mitigación que conjuren los riesgos a los que está expuesta la comunidad cuando transita por el paso del sector "El Derrumbe"20.

1. Aun cuando no se específica el tiempo promedio que tardaba la comunidad de la vereda Zuñiga para llegar a la vereda Pueblo Viejo y, por consiguiente, al casco urbano del municipio de Coromoro, antes de que el puente se derrumbara, lo cierto es que la alternativa que se brinda implica, según las partes del proceso, una distancia promedio de comunicación de tres a seis horas21, mientras que, si sigue el terreno circundante a la construcción colapsada, el cual, en palabras del actor, implica un riesgo para la vida e integridad personal de los habitantes de la vereda Zuñiga, tal recorrido no toma más de una hora22.

1. Por último, en auto del 4 de abril de 2019, el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro admitió la tutela, ordenó la vinculación de la Personería Municipal de dicho ente territorial y corrió traslado de la demanda a las accionadas por el término de dos días, con el fin de que se pronunciaran sobre la materia objeto de controversia.

A. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

1. El 9 de abril de 2019, la señora Alcaldesa del municipio de Coromoro, Sandra Milena Amaya Gámez, dio respuesta a los hechos y pretensiones contenidos en el escrito de tutela23. Frente a los hechos de la demanda, aceptó como ciertos: (i) que el puente colgante denominado "El Derrumbe" colapsó como consecuencia de la fuerte ola invernal; (ii) que el accionante presentó derechos de petición para solicitar la reconstrucción de dicha obra, que

fueron debidamente atendidos por la administración municipal; (iii) que se realizaron gestiones tendientes a suscribir el Convenio con la gobernación de Santander; y (iv) que este se liquidó, dada la imposibilidad técnica de ejecutarlo, habida cuenta del fenómeno de remoción de masas presente en el sector.

1. La alcaldesa precisó, en todo caso y en línea con lo señalado en el acápite de hechos relevantes, que no es cierto que el único paso por el cual los habitantes de la vereda Zúñiga pueden acceder a la vereda Pueblo Viejo y al casco urbano de Coromoro sea cruzando por el sector "El Derrumbe". Al respecto, como ya se dijo, se manifestó que se puede utilizar la otra vía de acceso, "por el puente los minigos (sic) ubicado entre la vereda Zúñiga y Fical, subiendo hasta el punto llamado La Mesa y de ahí atraviesa (sic) por la vereda Fical Guachavita (sic), para cruzar el río e incorporarse de la nuevo (sic) a la vía".

1. Respecto de la celebración y ejecución del Convenio, la alcaldesa señaló: (i) que después de firmado, se realizó una visita técnica el 26 de octubre de 2018 para evaluar la zona donde se ejecutaría la construcción; (ii) que visto en sitio el fenómeno de movimiento de masas, se juzgó necesario obtener un informe técnico detallado sobre la situación geológica de la zona, con el propósito de determinar el curso de acción a seguir; (iii) que el 16 de noviembre de 2018, el geólogo designado por la Corporación Autónoma de Santander ("CAS") emitió dicho concepto técnico24, en el que señaló que era necesaria la suspensión del tránsito de personas y de vehículos por el sector y aconsejó un nuevo trazado vial para comunicar a la vereda Zúñiga, dado el fenómeno natural de remoción de masas; y (iv) que, por lo anterior, la administración municipal solicitó a la gobernación la liquidación por mutuo acuerdo del Convenio, lo que en efecto ocurrió el 12 de diciembre de 2018 con la suscripción del Acta de Liquidación.

1. Agregó que si bien es cierto que los habitantes de la vereda "pueden"25 estar sometidos a un grave perjuicio futuro, ello no es imputable a la administración municipal, pues dicho riesgo fue creado por quienes se exponen a cruzar por ese sector, que es conocido por sus

constantes derrumbes.

1. Respecto de las pretensiones, la alcaldía accionada se opuso a todas y cada una de ellas, ya que, según explicó, la construcción del puente conduciría a exponer a la comunidad a un grave riesgo. Por lo demás, resaltó que la administración municipal está comprometida con la realización de las obras que necesita la población, pero que cualquier decisión en materia de infraestructura "(…) amerita la inversión importante de recursos, de los cuales carece el municipio, por lo que se requiere el acompañamiento de una entidad del orden departamental o nacional que cofinancie este tipo de obras"26.

1. Pese a ser notificada, la Gobernación de Santander no dio contestación a los hechos y pretensiones de la demanda27.

A. RESPUESTA DEL TERCERO VINCULADO

1. La Personera Municipal de Coromoro, Stephany Andrea Chachón Carrillo, el 9 de abril de 2019 se refirió a los hechos materia de controversia28. En el escrito que fue enviado, la citada funcionaria solicitó no ser tenida en cuenta como parte del proceso por cuanto, según ella, dio cabal respuesta y acompañó a la comunidad en el trámite de las peticiones respecto de la construcción del puente. En todo caso, afirma que coadyuva las pretensiones del accionante, por cuanto estima que las administraciones municipal y departamental están vulnerando los derechos de la comunidad.

1. La funcionaria relató que el accionante le puso de presente el colapso del puente "El Derrumbe" mediante comunicación escrita del 2 de enero de 2017 y que, a partir de dicho momento, se presentaron solicitudes a la Alcaldía29 y a la Unidad Nacional para la Gestión

del Riesgo del Desastre (“UNGRD”), en las que pidió que se ejecutaran obras para solucionar la grave situación de los habitantes de la vereda Zúñiga.

1. La Personería informó que el acompañamiento que se ha realizado a la comunidad no se ha limitado a la presentación de derechos de petición, sino que también se ha asesorado a la comunidad en la forma de hacer valer sus derechos constitucionales ante las autoridades.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro30

1. El 30 de abril de 2019, el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro profirió sentencia mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales del accionante y de la comunidad y, en consecuencia, se ordenó a la Alcaldía Municipal de Coromoro y a la Gobernación de Santander “garantizar dentro del término de seis (6) meses, y durante lo que queda del año lectivo, la movilidad de los menores de la vereda Zúñiga del municipio de COROMORO SANTANDER, desde y hacia la Institución Educativa Jesús León Guerrero Sede A, en la vereda Pueblo Viejo”31.

1. El juez de primera instancia manifestó como sustento de su fallo, que la jurisprudencia constitucional había desarrollado dos líneas en relación con el reconocimiento de prestaciones económicas: la primera, que negaba dicha posibilidad porque, de lo contrario, el juez constitucional se convertiría en cogobernante32; y, la segunda, en la que se estableció que tal alternativa era procedente de manera excepcional porque “[e]l rol del juez constitucional, sin embargo, no debe ser pasivo. En efecto, ante un legislador y una administración inoperantes en materia de derechos sociales fundamentales, el juez está llamado a actuar como garante de los derechos constitucionales. Más aún, si se trata de derechos sociales llamados a satisfacer necesidades básicas radicales o sus titulares son

personas en situación de vulnerabilidad, el margen de configuración y acción de los órganos competentes en esta materia se ve reducido y, por consiguiente, los deberes y facultades del juez constitucional, son correlativamente ampliados”33.

1. Con base en lo expuesto e invocando lo señalado en la sentencia T-760 de 2008, el juez de instancia encontró que la situación ameritaba una intervención para garantizar los derechos de los niños y niñas que acudían a la institución educativa previamente señalada, con el fin de solventar la afectación acreditada en su movilidad. La orden que se dispuso fue la de dar una solución a esta problemática, de manera gradual y en un término prudencial no superior a seis meses, con la intervención de la Junta de Acción Comunal de la Vereda El Guadual de Coromoro, así como con la Personería de dicho municipio. En relación con la reconstrucción del puente, el juez de primera instancia estimó que, como quiera que las apropiaciones económicas habían sido reversadas, ella no podía prosperar.

Impugnación

De la Alcaldía Municipal de Coromoro

1. Mediante escrito radicado el 6 de mayo de 201934, la señora Lidia Consuelo Buitrago, en su condición de Secretaria de Gobierno del municipio y delegada por la señora alcaldesa35, impugnó el fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro, en procura de que se revocara la decisión adoptada y, en su lugar, se declarara improcedente la solicitud de amparo o, en su defecto, que se dispusiera que la administración no había vulnerado los derechos fundamentales de los niños y de la comunidad de la vereda Zúñiga.

1. La alcaldía municipal sostuvo que la solicitud de amparo ha debido ser declarada improcedente por no cumplir con el requisito de inmediatez. Lo anterior, por cuanto el hecho vulnerador –la caída del puente “El Derrumbe” – había ocurrido el 28 de diciembre de 2016, mientras que la tutela fue presentada apenas el 2 de abril de 2019, esto es, más de dos años después.

1. La alcaldía consideró que no es cierto que los derechos de los niños estuviesen siendo vulnerados por conducta alguna que pudiera endilgarse a la administración, en tanto en la propia vereda existen las escuelas Zuñiguita y Zúñiga, cada una con su propia profesora. Asimismo, agregó que la comunidad se seguía desplazando por las vías terciarias y por los caminos que comunican a la vereda con el casco urbano, por lo cual no existía un riesgo o un perjuicio irremediable para las personas, quienes saben que el paso del sector “El Derrumbe” no puede ser transitado en vista de los fenómenos geológicos existentes.

Del señor José Robertico Benavides Benavides

1. Mediante escrito radicado el 9 de mayo de 201936, el accionante impugnó el fallo con el fin de que se revocara y, en su lugar, se concediera el amparo en los términos solicitados en la demanda de tutela.

1. Como sustento del escrito de impugnación, por una parte, el accionante reiteró los hechos y argumentos de derecho planteados en la tutela, y, por la otra, adujo que el fallo adolecía de incongruencia porque no había concedido las pretensiones, a pesar de encontrar vulnerados los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Zúñiga. Por último, apuntó que las órdenes del juez de instancia no eran claras y que dejaban al libre arbitrio de la administración las acciones que debía ejecutar, con plazos aún menos claros.

Segunda instancia: sentencia del Juzgado Promiscuo de Charalá

1. Mediante fallo proferido el 10 de junio de 2019, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Charalá revocó la sentencia de primera instancia37 y, en su lugar, denegó el amparo solicitado por el accionante. Asimismo, instó a la alcaldía municipal para que, de manera definitiva, impidiera el paso peatonal por el sector "El Derrumbe", adelantando, a la vez, labores de "concientización" dirigidas a la comunidad sobre la necesidad de utilizar las vías alternas que, a pesar de ser más "dispendiosas en tiempo y trayecto, están en buen estado y deberán utilizarse para evitar futuros incidentes"38.

1. El juez de segunda instancia consideró que resultaba cuestionable que existiera realmente un perjuicio grave e irremediable para los pobladores de la zona en atención a que, por una parte, el puente había colapsado hace más de dos años y, por la otra, la comunidad contaba con otros pasos peatonales que, aunque más largos y alejados, no presentaban fenómenos de movimiento de masas.

1. Afirmó que el hecho de que no se hubiese reconstruido el puente no es atribuible a la administración municipal, pues el concepto emitido por la CAS era suficientemente claro e ilustrativo del riesgo que la ejecución de tal obra comportaría para los habitantes de la vereda Zúñiga.

A. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. La Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional seleccionó el expediente para su revisión39, y el Magistrado Sustanciador, para mejor proveer, decretó la práctica de pruebas. Se pidieron informes sobre la situación actual del puente "El Derrumbe", de las

circunstancias de acceso al derecho a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes que habitan en la vereda Zúñiga, de las alternativas con las que contaba la comunidad para movilizarse desde tal lugar hacia la vereda Pueblo Viejo, de las condiciones de equipamiento e infraestructura de la institución educativa a la que atienden, entre otros aspectos. Tal información se solicitó a (i) la Institución Educativa Jesús León Guerrero; (ii) al accionante; (iii) a la Alcaldía Municipal de Coromoro; (iv) a la Gobernación del departamento de Santander; y (v) a la Personería del citado municipio. Asimismo, se ofició al Fondo de Adaptación y a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD) para que informaran, respectivamente, si existían programas, planes o proyectos que pudieren beneficiar a la comunidad del municipio de Coromoro, así como las consideraciones de índole técnica y de ingeniería civil que se tuvieron en cuenta a la hora de la construcción del referido puente en 200940.

Alcaldía Municipal de Coromoro

1. La señora Alcaldesa del municipio de Coromoro señaló41: (i) que una vez colapsó el puente, la entidad a su cargo –por intermedio de la Oficina de Gestión del Riesgo– dio inicio a la caracterización de la población que habita en las veredas Zúñiga y Guadual42. En la primera se encontró que residían en ese momento 60 adultos, 38 menores de edad y 9 adultos mayores, mientras que, en la segunda, moraban 39 adultos, 21 menores de edad y 12 adultos mayores; (ii) que la situación actual de la estructura del puente es la misma, esto es, que desde su colapso no ha sido reparada; (iii) que existen escuelas en las veredas Zúñiga, Zuñiguita y Pueblo Viejo a las que pueden asistir (y asisten) los niños, niñas y adolescentes; (iv) que, como medida de prevención, desde que colapsó la estructura mencionada, la alcaldía cerró el paso y el tránsito por el sector del derrumbe; (v) que, como medidas paliativas, se habilitó un camino real o de herradura que bordea la montaña de la vereda Zúñiga y, de allí, desciende a la vereda Pueblo Viejo; (vi) que, en promedio, transitar el camino por el puente Los Minigos entre la vereda Zúñiga y Fical tarda cerca de tres horas. Sin embargo, hacerlo por el camino que habilitó la alcaldía “toma más de una hora”43; (vii)

que dicho sendero, aunque escarpado, no representa un “grave peligro”44 para los transeúntes; (viii) que la Institución Educativa Jesús León Guerrero es una “escuela totalmente construida en material, que cuenta con servicio de agua y luz, batería de baños, restaurante escolar, en la cual se garantiza (sic) condiciones óptimas para el servicio educativo. También el Municipio proveyó el menaje necesario para el funcionamiento del programa de alimentación escolar en dicha institución. Como gestiones para garantizar el acceso de los niños a la institución educativa, se reitera que a cada costado del derrumbe existe escuela, por lo que el acceso no se ve truncado. Además se informa que se han adecuado los caminos veredales por donde transita la comunidad. También se informa que existe transporte escolar contratado para los niños que están en el Colegio Jesús León Guerrero en modalidad internado, a los cuales luego del tránsito que deben hacer por los caminos y al salir a la vía principal, se les recoge tanto los lunes como los viernes que regresan a casa”45; (ix) que, tan pronto colapsó el puente, el municipio decretó la situación de calamidad pública y solicitó al Ministerio de Transporte, al Fondo de Adaptación, a la Oficina de Gestión de Riesgo de la Gobernación de Santander y a la UNGRD que apoyaran la ejecución y financiación del plan de acción; solicitud que no ha sido aún contestada; (x) que, aparte del concepto elaborado por la CAS, no se han realizado estudios de ingeniería civil sobre la posibilidad de construcción de un nuevo puente o del estudio del fenómeno de remoción de masas que afecta a la vereda Zúñiga; (xi) que la intención de la alcaldía es llevar a cabo todos los actos conducentes para la construcción de un nuevo puente pero que, por la dificultad de la situación del terreno, los suelos y la topografía del sector, ello no ha sido posible; y (xii) que la alcaldía ha mantenido permanente contacto con los habitantes de la vereda Zúñiga en procura de una pronta solución al problema, aun cuando, la alcaldía requiere, para ello, contar con la participación de recursos del departamento o de la nación.

Gobernación de Santander

1. El jefe de la Oficina Jurídica de la Gobernación de Santander, Luis Alberto Flórez Chacón46, solicitó desvincular a la gobernación porque, en su opinión, de acuerdo con la ley y con el

Decreto 404 de 2017 expedido por el gobernador de dicho departamento47, las funciones relacionadas con la información solicitada en el auto de pruebas están en cabeza de las Secretarías de Educación y de Infraestructura del departamento, a las que corrió traslado del requerimiento48.

José Robertico Benavides Benavides

1. El accionante49 señaló: (i) que todos los niños de las veredas Zúñiga y Zuñiguita se encontraban asistiendo a la Institución Educativa Jesús León Guerrero; (ii) que los caminos que deben transitar para poder acudir a dicho destino son tres: (a) la zona "El Derrumbe", donde tardan, en promedio, dos horas en llegar, (b) el camino de la herradura del sector "Los Minigos" que se transita en "igual tiempo"50, y (c) la vía de la vereda "La Mina", de aproximadamente 5 horas. A lo anterior (iii) agregó que, en la actualidad, el puente colgante sigue colapsado y que la alcaldía no ha dado ninguna solución; (iv) que las autoridades locales y departamentales no han instalado mesas de diálogo y que, desde la presentación de la acción de tutela, la comunicación entre las autoridades y la comunidad de la vereda Zúñiga se ha suspendido; (v) que los niños, niñas y adolescentes siguen transitando el sector "El Derrumbe" y que, en esa medida, están expuestos a los riesgos de avalancha o a la caída de rocas, con lo cual su vida e integridad pueden verse comprometidas; (vi) que transitar el camino compuesto por el puente los Minigos, la vereda Fical y atravesar el río Guachavita tarda, en promedio, 6 o 7 horas; y (vii) que él no ha dado inicio a ningún proceso judicial, diferente al del amparo constitucional.

Personería Municipal de Coromoro

1. La Personera Municipal, Stephany Andrea Chacón Carrillo, afirmó: (i) que desde la notificación de la decisión de segunda instancia, se había puesto en contacto con el accionante para asesorarlo en el trámite de la eventual revisión del expediente por parte de

la Corte Constitucional; (ii) que recibió de ella noticia criminal sobre una amenaza contra su vida, de la que se corrió traslado a las autoridades; (iii) que ha solicitado información a la alcaldía sobre el estado de la ejecución de alguna solución para los habitantes de la comunidad de la vereda Zúñiga; y (iv) que el 30 de octubre, mediante citación previa de los padres por medios radiales51, se realizó la entrevista de algunos niños, niñas y adolescentes que asisten a la Institución Educativa Jesús León Guerrero, con el debido acompañamiento de sus respectivos progenitores52.

1. En dichas entrevistas53, algunos de los niños señalaron que “no tenían otra alternativa” para acudir a la institución educativa que atravesar la zona de derrumbe, mientras que otros adujeron que podían acudir a la escuela subiendo por el sector denominado los “Minigos” pero que cuando debían acudir al casco urbano de Coromoro, la zona de derrumbe era la única alternativa. Respecto de las condiciones de equipamiento e infraestructura de la escuela, señalaron que estas eran buenas pero que tenían ciertas carencias, tales como el acceso a Internet o unas óptimas condiciones sanitarias. Todas las declaraciones, en general, coincidieron en la apreciación de que la educación impartida en el colegio era “buena”.

Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda

1. El representante del Fondo de Adaptación54 aseveró que, dado que este debía priorizar sus labores respecto de obras de infraestructura que tuvieran relación directa con la ola invernal de 2010 y 2011, no existían planes, programas o proyectos que permitieran la financiación para la construcción de un nuevo puente en el municipio de Coromoro.

UNGRD

1. El 1° de noviembre de 2019, el Subdirector General de la UNGRD señaló que la información requerida por el despacho hacía parte de las labores de la entonces Dirección de Atención y Prevención de Desastres adscrita al Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Calamidades (hoy denominado Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). Que dicho fondo era administrado por la Fiduciaria La Previsora, con lo cual las condiciones técnicas y de ingeniería civil que se habían tenido en cuenta a la hora de construir el puente denominado "El Derrumbe", debían ser del conocimiento de esta, por lo que se le correría traslado del requerimiento.

Institución Educativa Jesús León Guerrero

1. El 30 de octubre de 2019, mediante correo electrónico remitido a la Secretaría General de la Corte, el señor Edwing Yesid Niño Solano, en su calidad de rector (e) de la Institución Educativa Jesús León Guerrero, dio contestación al requerimiento de la Corte. Puntualmente, afirmó que los niños, niñas y adolescentes seguían asistiendo a clase, pero que en la época de invierno existían dificultades por la situación de los caminos que comunicaban a las veredas con la institución. Agregó que, al margen de la inexistencia de servicios como Internet o telefonía móvil celular, la institución se encontraba bien dotada y equipada, salvo en lo correspondiente a las unidades sanitarias utilizadas por los menores que se encuentran en la modalidad de internado.

Auto del 15 de noviembre de 201955

1. En atención a que, para la fecha de la providencia no "se dispon[ía] de todo el material probatorio suficiente para decidir el proceso de tutela[,] debido a que las Secretarías de Educación y de Infraestructura del Departamento de Santander y la Fiduciaria La Previsora, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) no respondieron a las preguntas planteadas por

esta Sala de Revisión, o lo hicieron de manera incompleta", el despacho del Magistrado sustanciador ordenó requerir nuevamente a dichas autoridades para que se sirvieran dar pronta contestación a lo solicitado.

1. Asimismo, ante esta eventualidad, y de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional, se ordenó la suspensión de los términos del presente proceso hasta el 20 de enero de 202056.

Secretarías de Educación e Infraestructura del departamento de Santander

1. El 29 de noviembre de 2019, las Secretarías de Educación y de Infraestructura del departamento de Santander dieron contestación conjunta57, e indicaron que, de conformidad con la información del Sistema Integrado de Matrícula –SIMAT–, la Institución Educativa Jesús León Guerrero cuenta con seis sedes, que son: (i) la sede Zúñiga I, ubicada en dicha vereda, que ofrece educación prescolar y primaria y que cuenta con 3 estudiantes; (ii) la sede Zúñiga que ofrece educación básica primaria y a la que atienden 16 estudiantes. Esta cuenta con buenas condiciones de equipamiento dada la renovación que hizo de la sede el Fondo de Adaptación en 2011, pero que su infraestructura se encuentra en estado de deterioro; (iii) la sede Guadual; (iv) la sede rural el Fical; (v) la escuela rural El Playón y (vii) la Sede A de la Institución Educativa Jesús León Guerrero, que tiene 73 estudiantes que cursan programas de educación prescolar y media; esta última en la modalidad de internado. Según el informe, para llegar a la Institución Educativa Jesús León Guerrero —que es la única que ofrece programas de educación media— desde la vereda Zúñiga, el tiempo promedio es de aproximadamente dos horas por el tránsito de caminos de herradura o 40 minutos en carro58.

1. Agregaron que "con el fin de mitigar la deserción escolar, disminuir la brecha de inequidades y generar alternativas de (…) continuidad al servicio educativo en básica

secundaria y media en las zonas rurales dispersas o de difícil acceso […] [la Secretaría de Educación Departamental] desarrolla programas, estrategias o acciones de acuerdo a los lineamientos y orientaciones del Ministerio de Educación Nacional, tales como la prestación del servicio de [i]nternados, implementación de modelos pedagógicos flexibles a través de la estrategia denominada 'Grupo satélite' que consiste en asignar horas extras al docente titular de la sede donde terminan su básica primaria y por último la prestación del servicio de transporte escolar, entre otras"59. Agregaron que, en el caso de la vereda Zúñiga, la Secretaría de Educación dispuso de 30 cupos en la modalidad internado en la Institución Educativa Jesús León Guerrero, de los cuales, en la actualidad, se encuentran 11 matriculados. En cuanto a la prestación del servicio de transporte escolar, sostuvieron que tal posibilidad no es viable, porque en la vereda Zúñiga no existen vías transitables que permitan el paso de vehículos.

1. En materia de los planes y proyectos de mejoramiento de las condiciones de infraestructura y dotación de las sedes educativas, la Secretaría de Educación Departamental hizo alusión a los programas y lineamientos del Ministerio de Educación, a la ejecución de los recursos del Fondo de Financiamiento para la Infraestructura Escolar –FFIE–, y, en el caso de la Institución Educativa Jesús León Guerrero precisó que se habían ejecutado contratos en 2016 para adecuarla como un internado, y que en 2019 estaba pendiente de adjudicación el contrato para el "mejoramiento de ambientes escolares para las instituciones educativas no certificadas (…)"60.

1. Por otra parte, en relación con la reconstrucción del puente, en el informe se reiteraron los hechos relativos a la celebración y liquidación del Convenio. Se señaló que "la Unidad de Gestión del Riesgo del Departamento y Coromoro [realizaron una visita y concluyeron] que el punto inicial donde se iba a realizar el puente no era viable, [y que] no existe un estudio técnico, topográfico y estructural de la conveniencia para la construcción de [uno] nuevo (…), estudios que debe realizar el municipio de Coromoro"61. Además que, con apoyo en la Ley 1523 de 2012, correspondía al municipio de Coromoro la apertura, convocatoria y adjudicación del contrato cuyo objeto debía ser la reconstrucción del anotado puente.

Fiduciaria La Previsora como administradora del Fondo Nacional de Calamidades (hoy denominado Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres)

1. La Directora de Procesos Judiciales y Administrativos de la Fiduciaria La Previsora62 señaló que, luego de una exhaustiva búsqueda, no se había podido recopilar información alguna sobre las consideraciones técnicas y de ingeniería civil que se tuvieron en cuenta en 2009 para la construcción del puente denominado "El Derrumbe"63.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Esta Corte es competente para conocer de la acción de tutela en referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del auto del 20 de agosto de 2019 expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Ocho, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia64.

A. CUESTIÓN PREVIA

Procedencia de la acción de tutela

1. Antes de realizar el estudio de fondo del expediente seleccionado, la Sala analizará si la acción de tutela objeto de revisión cumple con los requisitos generales de procedencia, de

conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia de esta Corte65.

Legitimación por activa

1. El artículo 86 de la Constitución Política66 dispone que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante. Este requisito busca garantizar que quien ejerza la acción tenga un interés directo y particular, en punto a las pretensiones que se solicitan al juez de tutela67. En el presente caso, vistos los sujetos respecto de los cuales se promueve el amparo, se advierte por esta Corporación que se satisface este requisito de procedibilidad, en lo que atañe al propio actor y a la actuación que él ejerce en nombre de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) de la vereda Zúñiga.

1. En primer lugar, en cuanto al accionante, toda vez que, en su condición de residente de la vereda en mención, se ha visto presuntamente afectado en sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y a la libertad de locomoción, como consecuencia de la caída del puente “El derrumbe” y la omisión en que han incurrido los accionados para encontrar soluciones dignas que permitan comunicar las veredas Zúñiga y Pueblo Viejo, y dar acceso al casco urbano del municipio de Coromoro.

1. En segundo lugar, en lo que refiere a los NNA de la vereda Zúñiga, cabe aclarar que la legitimación por activa no se deriva de su condición de presidente de la Junta de Acción Comunal, sino de su actuación en favor de dichos menores de edad. En efecto, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política, “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. Como consecuencia de lo anterior: “Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento”. Por esta razón, la Corte ha

señalado que “[t]ratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve[,] en razón [a] que es la misma Carta la que sostiene que en su defensa también debe intervenir la sociedad”68.

1. Ahora bien, aun cuando podría alegarse que esta posición no advierte el mandato de representación legal, por virtud del cual quienes tienen el deber de promover la defensa de los derechos de los menores de edad son sus padres, lo cierto es que, por una parte, no se advierte que respecto del objeto de la controversia pueda existir algún tipo de conflicto en relación con el ejercicio de esa atribución; y por la otra, varios de los NNA manifestaron su respaldo a la acción, con miras a obtener la defensa de sus derechos69. Esto implica que la legitimación no solo se apoya en el soporte objetivo de protección que brinda la Constitución, por el cual es evidente que el actor puede representar los intereses fundamentales de los menores de edad de la vereda de Zúñiga70, sino también en la ausencia de algún reparo por parte de la institución familiar y de quienes la detentan, así como por la aquiescencia de los menores de edad en la búsqueda de una solución frente a sus intereses fundamentales.

1. Por lo demás, este amparo no busca una protección indeterminada, en la medida en que los niños, niñas y adolescentes fueron debidamente identificados por el accionante y existe certeza de que habitan en la comunidad, pues se allegaron pruebas documentales que dan cuenta de ello, tales como la hoja de matrícula71 y los formatos de caracterización del riesgo72, que diligenció la alcaldía con ocasión del colapso del puente “El Derrumbe”73. En todo caso, el amparo que respecto de ellos se promueve se dirige a obtener la protección de sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la educación y a la libertad de locomoción, siendo particularmente relevante la accesibilidad educativa a la institución Jesús León Guerrero.

1. En tercer lugar, no ocurre lo mismo con la legitimación que invoca el señor Benavides respecto de los intereses de los demás miembros de la comunidad de la vereda Zúñiga. En

efecto, si bien, en términos generales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991 es posible presentar acciones de tutela en favor de terceros, la jurisprudencia de la Corte ha exigido la acreditación de dos condiciones: (i) que se trate de una actuación en calidad de agente oficioso cumpliendo con todos los requisitos para el efecto, o (ii) que exista autorización expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad. En ambos casos, es preciso que (a) se individualicen o determinen las personas perjudicadas74; y (iii) que se explique la forma cómo se comprometen los derechos fundamentales de aquellos75.

1. En lo que atañe a la agencia oficiosa, entre otras, en la sentencia T-488 de 2017, la Corte ha "fijado unos presupuestos (…) necesarios para que opere la figura (…), estos son: a) la manifestación del agente oficioso de que actúa en dicha calidad y b) la circunstancia real de que el titular del derecho no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa".

1. Sobre la base de la expuesto, por una parte, no aparece en el expediente una autorización expresa por parte de los miembros mayores de edad de la comunidad de la vereda Zúñiga, por virtud de la cual hayan autorizado al actor para representar sus intereses ante las autoridades judiciales. Y, por la otra, a pesar de que en el encabezado de la demanda de tutela se dice por el accionante estar actuando en calidad de agente oficioso76, no se existe evidencia de que los residentes mayores de edad de la citada vereda estén en imposibilidad de asumir su propia defensa, por lo que, respecto de ellos, conforme a las razones ya esbozadas, la tutela es improcedente por falta de legitimación en la causa por activa.

1. Por lo anterior, la Sala únicamente se pronunciará –de satisfacerse los demás requisitos de procedencia de la acción– respecto de la presunta afectación de los derechos a la vida, a la dignidad humana y a la libertad de locomoción del actor; así como frente a la aparente violación del derecho fundamental a la educación, en directa relación con la vida e integridad personal de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Zúñiga. Lo anterior además resulta acorde con las pretensiones de la demanda77.

Legitimación por pasiva

1. Los artículos 5 del Decreto 2591 de 1991 y 86 de la Constitución Política establecen que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que viole o amenace un derecho fundamental. Al mismo tiempo que prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo del Texto Superior y desarrollados en el artículo 42 del mencionado Decreto. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva es necesario acreditar dos requisitos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

1. En este caso, la Sala encuentra que la legitimación por pasiva se encuentra satisfecha respecto de la Alcaldía Municipal de Coromoro y de la Gobernación del departamento de Santander. En cuanto a la primera, porque representa a una entidad territorial (municipio), como autoridad pública de la Rama Ejecutiva del orden descentralizado territorialmente78, respecto de la cual se predica la satisfacción de las pretensiones formuladas, en la medida en que en el ordenamiento jurídico (Leyes 105 de 199379, 136 de 199480, 715 de 200181 y 1228 de 200882), se consagra que la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de las vías de terciarias (como lo es el puente) le atañe, en principio, a los municipios.

1. Y, frente a la segunda, esto es, la Gobernación de Santander, porque también representa a una entidad territorial (departamento), como autoridad pública de la Rama Ejecutiva del orden descentralizado territorialmente83, en relación con la cual las citadas labores de construcción y mantenimiento de la infraestructura pueden llegar a ser exigidas, en virtud de los principios de complementariedad84, concurrencia85 y subsidiariedad86 previstos en el

Texto Superior87.

1. Ahora bien, cabe aclarar que aun cuando esta última entidad solicitó ser desvinculada del proceso, en atención a que de conformidad con el Decreto 404 de 2017, las funciones relacionadas con los hechos de la acción de tutela competen exclusivamente a las Secretarías de Educación y de Infraestructura de dicho departamento. Para la Sala, tal argumento no es de recibo, porque so pretexto de un acto de delegación, la Gobernación de Santander no puede quedar eximida del cumplimiento de las funciones que, por la Constitución y por la ley, tiene a su cargo. En efecto, cabe recordar que el acto de delegación de una función administrativa no extingue la responsabilidad por el ejercicio de la función en cabeza del delegante, sino que, por el contrario, subsiste entre este y el delegatario un vínculo que busca garantizar la función administrativa y su unidad, así como los principios de dirección, orientación e instrucción88. De manera que, además de lo anteriormente indicado, también por este último aspecto la Gobernación cuenta con legitimación en la causa por parte pasiva89.

1. Finalmente, en cuanto se refiere a la vinculación al proceso de tutela de la Personería Municipal de Coromoro y de la fiduciaria La Previsora, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres), cabe anotar que respecto de ellas no se endilga circunstancia alguna, por la que su conducta pueda ser considerada como generadora de la vulneración o amenaza de los derechos que se invocan. Por esta razón, no se encuentran legitimadas en la causa por pasiva. No obstante, se advierte que su intervención se realizó como terceros con interés y en aras de obtener mayores elementos de juicio para adoptar una decisión.

Inmediatez

1. Este requisito de procedibilidad impone la carga al actor de interponer la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto de la acción u omisión que causa la afectación

de sus derechos fundamentales90. En este caso, la Sala considera satisfecha esta exigencia, como pasa a explicarse.

1. Para comenzar, cabe señalar que la Alcaldía Municipal de Coromoro91 solicitó a los jueces de tutela declarar la improcedencia del amparo puesto que, en su opinión, la acción debió haberse instaurado dentro de los seis meses siguientes al colapso del puente, hecho que ocurrió el 28 de diciembre de 2016. Al respecto, la Corte ha señalado que, respecto del requisito de inmediatez, la dilación en el ejercicio de la acción puede llevar a desvirtuar la urgencia de la situación que pretende ser resuelta en el marco de un proceso de tutela. Pero también que, en determinadas circunstancias, existen razones válidas que justifican la prolongación en el tiempo para la promoción de la acción, las cuales, analizadas en conjunto con los hechos del caso, llevarían a concluir que su presentación fue oportuna. En efecto, en la sentencia SU-168 de 2017, la Corte señaló que uno de tales eventos puede ocurrir "(…) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos es continúa y actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos (…) que requiera, en realidad, una protección inmediata"92.

1. En línea con lo anterior, en la sentencia SU-108 de 2018, la Corte dijo que: "(…) para declarar la improcedencia de la acción de tutela por carencia de inmediatez, no basta con comprobar que ha transcurrido un periodo considerable desde la ocurrencia de los hechos que motivaron su presentación hasta la interposición del recurso, sino que, además, es determinante que el juez valore si la tardanza en el ejercicio de la acción tuvo origen en razones jurídicamente válidas que expliquen de manera razonable la inactividad del accionante, de tal forma que, en caso de que concurran estos eventos, el amparo constitucional sería procedente y la acción se entendería interpuesta dentro de un término razonable"93.

1. En el presente caso, si bien está probado que el puente “El Derrumbe” colapsó el 28 de diciembre de 2016, no es menos cierto que durante los años 2017 y 2018, el accionante –actuando de consuno con la Personería Municipal– realizó acciones para que la alcaldía dispusiera de todo lo necesario para llevar a cabo la reconstrucción de dicha infraestructura94. Tanto es así que, el día 3 de septiembre de 201795, la alcaldía y la gobernación celebraron el Convenio con el cual se pretendía diseñar, planear, financiar y construir el anotado puente. Fue apenas el 7 de diciembre de 2018, que dicho Convenio fue liquidado como consecuencia del concepto técnico desfavorable emitido el 16 de noviembre de 2018 por la CAS96.

1. Así las cosas, el accionante solo vino a tener certeza de que el puente no sería reconstruido en el mes de diciembre de 2018, con lo cual los términos para instaurar la acción de tutela deben empezar a contarse a partir de esa fecha. De suerte que, al ser interpuesta la demanda el día 2 de abril de 201997, se observa que su presentación es prudente y razonable, pues no superó un término de cuatro meses, desde la última actuación directamente relacionada con la materia que es objeto de controversia. En todo caso, en la medida en que persiste la alegada omisión en encontrar una respuesta a la problemática planteada, se estima –además– que la afectación es actual y permanente, pues persisten las barreras físicas invocadas como sustento fáctico del amparo respecto de los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la educación y a la libertad de locomoción.

Subsidiariedad

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, es decir, únicamente será admisible cuando no existe otro medio de defensa judicial o, aun

existiendo, este no resulte eficaz o idóneo para obtener el amparo pretendido98, o a pesar de que sí lo sea, lo que se pretenda sea evitar la ocurrencia un perjuicio irremediable99.

1. Ahora bien, en relación con la procedencia de una pretensión encaminada a que se ordene a una autoridad pública la construcción o mantenimiento de una obra de infraestructura –en este caso de un puente–, la jurisprudencia100 de la Corte ha mantenido una posición pacífica consistente en señalar que, de manera general, tal pretensión puede ser planteada mediante el ejercicio de la acción popular consagrada en la Ley 472 de 1998, pues de lo que se trata es de proteger y garantizar derechos colectivos101. En efecto, visto el artículo 4 de la ley en mención, el interés comprometido es el de la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos conforme al orden jurídico, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de la población.

1. Ahora bien, como en un caso particular pueden resultar afectadas ambas categorías de derecho, tanto el colectivo previamente señalado como derechos de carácter iusfundamental, la Corte ha señalado unos criterios para determinar los casos en que la acción de tutela resulta procedente. En este orden de ideas, en la sentencia T-390 de 2018, este Tribunal dijo que: "[d]esde la sentencia SU-1116 de 2001 (…) [se] definió criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela y criterios para juzgar la eficacia de la acción popular. En relación con los primeros, [Esta Corporación] ha señalado que para que proceda la acción de tutela se requiere prima facie (a) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo (conexidad); (b) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo valore el juez– que su derecho fundamental (y no otro o el de otros) se encuentra directamente afectado (afectación directa); (c) que la afectación al derecho fundamental sea cierta y no hipotética a la luz de las pruebas aportadas en el expediente; y (d) que las pretensiones de los accionantes tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado. En otras palabras, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado o hacer cesar su amenaza"102.

1. En el caso concreto, el juez de segunda instancia señaló que la pretensión de construcción del puente equivaldría, de concederse, a inmiscuirse en la órbita de competencia de la Rama Ejecutiva, respecto de lo cual no le asiste poder alguno al juez de tutela, de conformidad con lo señalado en la sentencia T-195 de 1995. Por su parte, el accionante sostuvo que no ha instaurado acción judicial distinta al amparo constitucional103 y que la vida, dignidad humana, integridad personal y libertad de locomoción de él y de la comunidad corren un grave peligro, así como el derecho a la educación de los menores de edad que asisten al Colegio Jesús León Guerrero. Por su parte, la Alcaldía Municipal de Coromoro en sus informes104, afirmó que el paso por el sector de "El Derrumbe" está inhabilitado y que, como medida paliativa, se ha dispuesto el camino que conduce por el puente Los Minigos, sin perjuicio de un nuevo camino de herradura que permite conectar a las veredas Zúñiga y Pueblo Viejo, sin serios riesgos para la comunidad105.

1. Siguiendo lo expuesto a la largo de esta sentencia, cabe señalar que la procedencia de la acción de tutela respecto de la generalidad de los habitantes de la vereda Zúñiga ya se descartó, por el incumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva. Queda entonces por examinar la viabilidad del amparo frente al actor y respecto de los NNA que residen en el citado lugar.

1. En cuanto al accionante, si bien se advierte que se invoca la protección de sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad física y a la libertad de locomoción, no se encuentra que exista propiamente una afectación directa respecto de ellos, pues se desconocen y no fueran expuestas (ni en la demanda, ni en la impugnación, ni el escrito enviado en sede de revisión) las condiciones particulares del actor, de su residencia, del número de veces que debe transitar hacia la vereda Pueblo Viejo y de sus posibles o no afecciones en salud, que le impidan hacer uso de las vías alternativas propuestas y actualmente habilitadas por la Alcaldía. A ello se agrega que el citado déficit probatorio torna incierta la afectación alegada, lo que demuestra que, pese a la invocación de los citados derechos iusfundamentales, lo que finalmente se busca amparar, de manera directa y como objeto de la acción, es el derecho colectivo comprometido. Así las cosas, no se cumplen con

los criterios señalados por esta Corporación en la mencionada sentencia T-390 de 2018, por virtud de los cuales, en casos de eventual concurrencia entre derechos colectivos y derechos fundamentales, la acción de tutela resulta procedente. De esta manera, en el asunto sub-judice y respecto del accionante, con miras a la protección de la situación jurídica por él planteada, es claro que tiene a su disposición la acción popular106.

1. Por el contrario, la Sala estima viable la acción de tutela en relación con los niños, niñas y adolescentes que habitan en la vereda Zúñiga, en torno exclusivamente al derecho a la educación, en su componente de accesibilidad. En efecto, aun cuando respecto de ellos también se alegó una presunta violación de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la integridad física, se advierte que, en la exposición realizada por el actor en su favor, no se acredita una hipótesis de afectación cierta y directa, sobre todo a partir de las medidas alternativas de circulación adoptadas por la Alcaldía, por lo que, frente a estos derechos, lo que prevalece en realidad es la búsqueda de la satisfacción del derecho o interés colectivo, como ya se dijo, vinculado con la realización de construcciones de forma ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1. Por el contrario, los criterios señalados en la sentencia T-390 de 2018, sí se acreditan en relación con la protección del componente de accesibilidad del derecho a la educación de los NNA de la vereda Zúñiga, en primer lugar, porque esta garantía iusfundamental se ve comprometida con la perturbación del citado derecho colectivo, en términos de conexidad; en segundo lugar, porque las dificultades de circulación en la zona aparentemente están afectando los deberes de asistencia y formación de los estudiantes, como consecuencia de las barreras geográficas existentes107; en tercer lugar, porque el conjunto de pruebas que se aprecian en el expediente permiten, en principio, advertir que se puede tratar de una afectación cierta, directa y no hipotética, predicable de los alumnos que asisten a la institución educativa Jesús León Guerrero108; y, en cuarto lugar, porque respecto de la realización de este derecho, el amparo que se solicita se dirige específicamente a su protección, en lo concerniente a las condiciones de accesibilidad física, que incorporan elementos propios de la libertad de locomoción, y que se superponen al derecho colectivo

varias veces señalado. Precisamente, al referirse a las obligaciones mínimas que existen para los Estados respecto del derecho a la educación, el Comité DESC ha dicho que: “La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).”109

1. Por las razones expuestas, esta Sala de Revisión considera que ante una eventual vulneración del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la comunidad de la vereda Zúñiga, la acción de tutela se convierte en el único medio de defensa judicial eficaz e idóneo para el amparo de sus derechos110.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Según lo antes descrito, le compete a esta Sala de Revisión determinar si la Alcaldía Municipal de Coromoro y la Gobernación de Santander, vulneraron el derecho fundamental a la educación, en su componente de accesibilidad de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Zúñiga, como consecuencia de la negativa de dichas autoridades de reconstruir el puente en el sector denominado “El Derrumbe”, que comunica a la citada vereda con la vereda Pueblo Viejo y con el casco urbano del municipio de Coromoro.

1. De igual manera, la Sala deberá determinar si dichas autoridades omitieron la observancia de un deber legal que estaba a su cargo y, por ende, si ese eventual incumplimiento se tradujo en una infracción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la educación, en condiciones de accesibilidad.

1. Con el fin de resolver los interrogantes planteados por la Sala, inicialmente (i) se

procederá a analizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, con énfasis en el componente de accesibilidad. En seguida, (ii) se estudiará la facultad del juez constitucional de proferir órdenes complejas y conminar a la administración municipal o departamental a la construcción de obras públicas; y finalmente, (iii) se abordará la solución del caso concreto.

A. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, SUS COMPONENTES ESTRUCTURALES Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

El derecho a la educación y sus componentes estructurales y, en especial, el de accesibilidad

1. El artículo 67 de la Constitución Política consagra la educación como un derecho fundamental de toda persona111 y, a la vez, como un servicio público con una función social a cargo del Estado, la sociedad y la familia. El constituyente concibió a este derecho como un medio para acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y "a los demás valores y bienes de la cultura"112, motivo por el que se trata de uno de los pilares más importantes del Estado Social de Derecho113.

1. La educación como derecho fundamental se refuerza en aquellos eventos en los que el destinatario de su goce y garantía es un menor de edad114, tal y como lo señaló la Corte en la sentencia C-376 de 2010:

"En Colombia, a partir de una interpretación armónica de los artículos 67 y 44 de la Constitución con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano en la materia, la Corte (…) ha señalado en varias oportunidades que la

educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años. En efecto, desde sus primeras decisiones, en especial en la sentencia T-492 de 1992, [esta] Corporación estableció el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños, considerando que, por su debilidad natural para asumir una vida totalmente independiente, requieren de una protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad. Esta circunstancia, declaró, legitima la acción de tutela para exigir el respeto y protección de su derecho a la educación”115.

1. El artículo 67 de la Constitución Política impuso al Estado la obligación específica de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”116. De su lectura, pareciera que únicamente se garantizan los componentes de acceso y permanencia en el sistema educativo, y así lo entendió la jurisprudencia en un primer momento.117. Sin embargo, a raíz de la Observación No. 13 del Comité DESC118, se aclaró que el derecho fundamental a la educación tiene cuatro componentes estructurales que se relacionan entre sí, y que son: la asequibilidad, la adaptabilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad.

1. En punto a la accesibilidad –que resulta relevante para la solución del caso concreto–, la anotada observación la definió como aquel componente que implica que las instituciones y programas educativos deben ser accesibles para todas las personas, sin discriminación (prohibición de trato discriminatorio), que debe asegurar el ingreso y permanencia en el sistema educativo en una ubicación geográfica de acceso razonable o por medio del uso de tecnología en programas susceptibles de ser dictados a distancia (accesibilidad material), y que esté al alcance de todos, sin importar la condición o capacidad económica del titular del derecho (accesibilidad económica).

1. Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado en lo referente a este componente, en reiteradas oportunidades119, que la educación no puede permanecer en el

campo de lo abstracto120, sino que es necesario asegurar las condiciones que permitan su accesibilidad. Puntualmente, la Corte ha dicho que el Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas y actos conducentes a eliminar las barreras de cualquier índole que impidan o desincentiven el ingreso y la permanencia en el sistema educativo. Sobre el particular, en sentencia T-743 de 2013 se afirmó que:

"La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita"121.

1. Por su parte, en sentencia T-105 de 2017, la Corte ahondó en el componente de accesibilidad en su dimensión material o geográfica, y estimó que:

"(…) tampoco puede ser la accesibilidad geográfica una limitante, ya que si bien no se puede pretender establecer una escuela en cada rincón del país, porque las restricciones presupuestales lo imposibilitan, sí debe existir una cobertura suficiente, de manera que cuando la escuela sea alejada de algunos barrios, veredas o corregimientos donde no habiten muchos niños, deberá garantizárseles no solo un cupo estudiantil en la institución más cercana, en idénticas condiciones a los que vivan más cerca de esta, sino además, hacer que la educación sea realmente accesible a ellos, diseñando e implementando sistemas de transporte escolar, que dependiendo de las circunstancias deberán ser o no gratuitos, sencillamente para que el derecho no quede en abstracto, sino que se pueda materializar con la asistencia y la permanencia estudiantil en los respectivos planteles"122.

1. Dicha dimensión geográfica cobra particular relevancia, cuando se trata del acceso a la educación en zonas rurales. En efecto, la Corte ha señalado que los niños ubicados en tales lugares, no pueden estar en condiciones de inferioridad respecto de aquellos que habitan en las áreas urbanas, porque ello vulneraría el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades (CP art. 13)123. Ha estimado este Tribunal que, en el marco del postconflicto, se refuerza además la necesidad de propender a garantizar realmente las mismas oportunidades para todos los menores, sin distingo de su ubicación geográfica124. En esta medida, la Corte ha insistido en que el Estado debe implementar estrategias para garantizar, de manera progresiva, el acceso universal a la educación a los niños ubicados en zonas apartadas del territorio nacional125.

1. La accesibilidad impone una regla de conducta a las autoridades en función de las circunstancias particulares y de las eventuales barreras que surjan para que los NNA gocen del derecho fundamental a la educación. Así, por ejemplo, en sentencia T-105 de 2017, la Corte concedió el amparo del citado derecho a un menor de edad que estaba siendo sometido a cargas desproporcionadas para asistir a la institución educativa en el municipio de Puerto Concordia (Meta), puesto que el transporte escolar que utilizaba lo recogía en un sitio muy lejano a su vivienda. En este caso, la Sala señaló que:

“[e]l transporte escolar como servicio accesorio a la educación se torna en indispensable cuando su provisión implica garantizar el acceso geográfico de los menores de edad a las instituciones educativas, debido a que ellos deben trasladarse desde veredas, corregimientos o pueblos muy pequeños, entre otros, hacia las cabeceras municipales más cercanas que cuenten con un colegio público idóneo. (…)

En este sentido, para que el transporte resulte realmente eficaz, además de gratuito, deberán considerarse las características geográficas del lugar donde reside el menor de edad

que ha de ser recogido, para efectos de determinar el punto donde deberá encontrarse con su ruta escolar”126 (negrilla fuera de texto).

1. Por otra parte, en sentencia T-209 de 2019, la Sala Primera de Revisión en aplicación del diálogo significativo –sobre el que se volverá en la sección E infra– concedió el amparo del derecho a la educación de los menores de edad de la vereda San José de Campo Lajas del municipio de Sardinata (Norte de Santander), que estaba siendo vulnerado en su componente de accesibilidad, como consecuencia de la falta de mantenimiento del puente que comunicaba dicha vereda con la escuela, motivo por el que los NNA se veían forzados a atravesar un río infestado de caimanes en barcazas improvisadas. En dicha ocasión, la Corte ordenó el cumplimiento de unas medidas que habían sido diseñadas por las propias autoridades públicas y la comunidad en el marco de un esquema de acercamiento e interlocución promovido en sede de revisión. Dijo la Corte en esta oportunidad, al resolver el caso concreto:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la satisfacción del componente de accesibilidad material del derecho a la educación le impone deberes particulares al Estado: El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico. Este deber corresponde al mandato previsto en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución que prescribe que el Estado debe asegurar a los niños las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. // El Estado, por tanto, tiene el deber de adoptar medidas para eliminar las barreras que desincentiven el ingreso y la permanencia en el sistema educativo, desde una perspectiva de lo razonable”127.

1. Como se colige de lo anterior, el componente de accesibilidad impone a las autoridades públicas la obligación de garantizar el real disfrute del derecho a la educación en igualdad de condiciones, removiendo y superando las barreras, geográficas, materiales o económicas que dificulten dicha finalidad. Este deber impone ciertas reglas de conducta y acciones concretas

que dependerán del caso particular al que se enfrente la autoridad. Por ende, corresponde al juez de tutela ponderar la situación en concreto, con fundamento en las pruebas practicadas, para así determinar si existe una vulneración del derecho a la educación y adoptar las órdenes que correspondan.

La prestación del servicio público de educación y la distribución de responsabilidades de conformidad con la Constitución y la Ley

1. Respecto de la prestación del servicio público de educación, la Constitución Política, y en desarrollo de ella, la Ley 115 de 1994 "[p]or la cual se expide la Ley General de la Educación", distribuyeron las cargas y responsabilidades entre el "[e]l Estado, la sociedad y la familia"128 para garantizar el acceso y disfrute real del derecho, que, en los términos de la Carta es "obligatoria entre los cinco y quince años de edad".

1. En cuanto a la responsabilidad del Estado, la Ley 115 de 1994 prevé una serie de obligaciones a cargo de las entidades territoriales, frente a la prestación del servicio público de educación. En efecto, el artículo 4º de la ley establece que "[c]orresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento […] El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación"129. Por su parte, el artículo 147 dispone que: "[l]a Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales"130.

1. Al delimitar las competencias de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales, el artículo 150 ibidem prevé que estos "regulan la educación dentro de su jurisdicción", y agrega que, "[l]os gobernadores y los alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan".

1. En el artículo 151 de la referida ley, se regulan las funciones de las secretarías departamentales para efectos de la prestación del servicio público de educación y, luego, en el artículo 152 ibidem, se establecen las competencias de las secretarías municipales en relación con la prestación del mismo servicio, las cuales serán ejercidas directamente por el alcalde, en caso de que el municipio no cuente con dichas secretarías.

1. El artículo 153 define la tarea de administrar la educación en los municipios, como la labor de "(…) organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio".

1. Por su parte, la Ley 715 de 2001131 regula lo atinente a las competencias generales de los departamentos en el sector de la educación, así como las funciones que deben cumplirse en los municipios no certificados, como ocurre con el municipio de Coromoro132. Particularmente, en el artículo 6.2 se establece que es competencia propia de la estructura departamental, en relación con los municipios no certificados, la de "[d]irigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley." Y, también, la de "[a]dministrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley".

1. En relación con la planta de personal, ese mismo artículo 6.2 señala que es obligación de los departamentos: "[a]dministrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley (…)" y, además, "[d]istribuir las plantas departamentales de personal docente,

directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia".

1. Dichas competencias, empero, no deben entenderse de manera aislada o como una responsabilidad exclusiva por parte de los departamentos, en la medida que el propio artículo 76 de la Ley 715 de 2001 impone a los municipios, por ejemplo, "[r]ealizar directamente o a través de terceros (…) la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos".

1. Por lo anterior, la Sala reitera su jurisprudencia, en el sentido de que: "(i) la educación es un derecho fundamental e inherente a la persona y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; (ii) es gratuita y obligatoria para niños entre los 5 a 15 años de edad; (iii) la integran [cuatro] características fundamentales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; (iv) las entidades públicas de orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo; (v) los Distritos [o los departamentos cuando se trate de municipios no certificados] tienen la obligación de dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio en condiciones de eficiencia y calidad y deben propender por su mantenimiento y aplicación; y (vi) la accesibilidad se refleja en la responsabilidad del Estado de eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad de su aprendizaje"133.

A. FACULTAD DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE DAR ÓRDENES COMPLEJAS Y CONMINAR A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL O DEPARTAMENTAL A LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Órdenes complejas y "diálogo significativo"

1. En la sección II.B de esta providencia, la Sala analizó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para efectos de determinar la procedencia de la acción de tutela. Allí concluyó que el estudio de la pretensión consistente en la reconstrucción del puente era procedente, solo en la medida en que estaba encaminada a lograr la protección del derecho fundamental a la educación de los NNA de la vereda Zúñiga. En estos términos, la Sala entra a analizar si, de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia constitucional, es procedente que un juez de tutela señale una orden a una autoridad para que esta proceda a la reconstrucción de una obra de infraestructura.

1. En primer término, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al juez de tutela, dada la naturaleza preferente y sumaria de la acción de amparo, dar órdenes a las autoridades públicas encaminadas a lograr el restablecimiento del derecho fundamental que ha sido vulnerado, ya sea por su acción o por su omisión134. Sin embargo, en ocasiones, la cabal protección de aquel puede implicar para el destinatario de la respectiva orden, la necesidad de desplegar varias o múltiples conductas. En estos eventos, la jurisprudencia ha distinguido entre órdenes simples y órdenes complejas. Estas últimas han sido definidas por la Corte como aquellas que "conllevan un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno"135. También, recientemente, este Tribunal ha señalado que las órdenes complejas son las "(…) que consagran un entramado de acciones e instituciones coordinadas que deben hacerse para intervenir en el asunto concreto y en el marco de las denuncias hechas en el escrito de tutela, con el fin de asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales"136.

1. Con base en lo anterior, se ha considerado que en este tipo de órdenes "las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen"137. En esta medida, se trata de determinaciones que, por ejemplo, (i) no solo constatan la vulneración de uno o varios derechos fundamentales; sino que, (ii) con miras a lograr su restablecimiento, exigen

usualmente la acción coordinada de varias entidades estatales; (iii) sin que, conlleven, por ello, indefectiblemente, al diseño y ejecución de políticas públicas, aunque puedan incluirlas138. En consecuencia, se ha dicho que una orden compleja "debe ir dirigida a dinamizar la actuación de las autoridades competentes y a superar el bloqueo institucional (…) y, en ningún caso, a definir de manera precisa lo que estas autoridades deben hacer"139.

1. Así las cosas, debido a que las órdenes complejas van encaminadas a dinamizar la actuación de las autoridades competentes, generalmente no definen de manera precisa lo que ellas deben hacer, ni suplantan las competencias constitucionales de las instituciones encargadas de diseñar, implementar y evaluar las acciones requeridas para resolver la situación. En efecto, tal y como lo señaló la Corte en la sentencia T-306 de 2015:

"[l]as órdenes complejas normalmente implican el transcurso de un periodo significativo de tiempo antes de que se pueda concretar una solución definitiva, puesto que usualmente es necesario el concurso de acciones administrativas por parte de diferentes autoridades. Atendiendo a esta circunstancia, cuando se trata de órdenes complejas el juez constitucional no le exige a la administración la adopción de una medida concreta, sino que fija unos parámetros para que las autoridades, personas o entidades a las que están dirigidos los mandatos, realicen un proceso de diseño, implementación, evaluación y control de las acciones a realizar"140.

1. En los anteriores términos, la eventual posibilidad de que, como remedio constitucional, el juez de tutela ordene ejecutar los actos conducentes a la construcción de una obra de infraestructura debe inscribirse en el marco de las órdenes complejas, habida consideración de que dicho resultado requiere de la acción conjunta de múltiples autoridades en un periodo superior a 48 horas. Sin embargo, antes de concluir sobre la posibilidad de adoptar una orden en tal sentido, debe preguntarse la Sala si dentro de la órbita de competencia del juez de tutela existe fundamento constitucional o legal que le permita proferir una decisión de tal

naturaleza.

1. En un primer momento, de manera general, la Corte negó la posibilidad de que el juez de tutela ordenara la construcción de una obra pública. Al respecto, fue enfática al afirmar que:

"(…) la acción de tutela entendida como un procedimiento preferente y sumario, cuya protección en caso de prosperar implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento, es improcedente en todos aquellos casos en que se busca obtener la ejecución de una determinada obra pública, como en el presente asunto, ya que estaría el juez a través de su decisión, entrometiéndose en materias de política administrativa y llevando a un co-gobierno de la Rama Judicial, contrario al principio de separación de funciones que consagra la Carta Política (art. 113)"141.

1. No obstante, esta primera postura fue luego atenuada, al estimar la Corte que, si bien es cierto que al juez de tutela no le corresponde una función de cogobierno o cogestión, no es menos cierto que "no puede ignorar aquellos casos en los que la inacción del Estado derive en la afectación o puesta en peligro de los derechos fundamentales de la ciudadanía"142. Tal postura ha sido desarrollada, entre otras, en las sentencias T-219 de 2004 y T-081 de 2013, en las que la Corte concluyó lo siguiente:

"(…) la regla general de procedencia de la acción de tutela, incluso en los casos de la necesidad de la construcción de una obra pública, debe partir de la comprobación efectiva de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. Tal situación implica que los medios ordinarios y convencionales de defensa, a la luz de la situación del caso concreto, sean medios ineficaces e inidóneos para salvaguardar de manera efectiva los derechos amenazados, y por otra parte, que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la interposición de la acción de tutela como un mecanismo transitorio de protección

de los derechos fundamentales. Tal perjuicio irremediable debe ser inminente, grave y que por tanto requiera medidas urgentes e impostergables para su solución”143.

1. Bajo esta consideración, en ciertos casos y de manera excepcional, con el fin de proteger los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, y dadas las características del asunto sometido a consideración, la Corte Constitucional ha optado por decretar órdenes de construcción de obras públicas. Así se observa, por ejemplo, entre otras, en las sentencias T-306 de 2015144, T-012 de 2019145 y T-167 de 2019146.

1. En contraste con la postura previamente expuesta, en la sentencia T-209 de 2019 se acogió una aproximación distinta, en lo que atañe a la intervención del juez de tutela frente a casos de realización o construcción de obras públicas, a través de lo que se denominó diálogo significativo. De conformidad con esta metodología, el juez constitucional no señala una orden compleja para conjurar una problemática específica, sino que apela a la comunicación e interlocución entre los actores que conocen de primera mano las aristas y particularidades del caso planteado.

1. Sobre el alcance de la citada metodología, esta Corporación señaló que “[e]l análisis de la faceta prestacional de los derechos no es una tarea exclusiva del juez constitucional. Sus titulares, así como los presuntos destinatarios u obligados de los deberes que correlativamente se derivan de aquellos, son quienes se encuentran en mejor posición epistémica para argumentar, por medio de premisas empíricas y normativas, cuál es su actual nivel de satisfacción. Además, son quienes se encuentran en mejor posición para determinar cuál debe ser el nivel y modo apropiado para su garantía”147. En este escenario, el papel del juez constitucional “no consiste tanto en imponer, sin más, una orden al destinatario, sino en controlar, de ser posible, la plausibilidad de las premisas y argumentos propuestos por los destinatarios de los derechos, de tal forma que se garantice la supremacía constitucional y, en especial, se maximice la realización de los principios de eficacia real y concreta de los derechos fundamentales, debido proceso, democracia, separación de

poderes y sostenibilidad fiscal y legalidad del gasto público”148.

1. De suerte que, la labor del juez, en caso de acreditar la vulneración del derecho fundamental, se restringe a valorar que las propuestas de garantía que se hayan derivado como consecuencia del diálogo se ajusten a un estándar de razonabilidad, caso en el cual será procedente ordenar su ejecución; “de lo contrario, deberán [adoptarse] aquellas acciones que permitan superar la situación de vulneración del derecho, en consideración a las posibilidades reales de garantía, propuestas por las distintas partes en el proceso de amparo”149.

1. En el asunto sub-judice, la Sala estima que, para resolver el caso concreto, debe acogerse la metodología del diálogo significativo, por las razones que a continuación se exponen: (i) si bien no se niega que puede existir un consenso sobre la importancia de tener el puente y, en cierta medida, se estima que, por razones de distancia, tiempo y condiciones de tránsito, su montaje se podría considerar como necesario, lo cierto es que se evidencian barreras ambientales y técnicas que impiden ordenar su construcción, tal y como lo advirtió la CAS, pues el lugar en el que se ubicaría pertenece a un terreno inestable, con filtraciones de agua y con evidencias de desprendimiento, por lo que se recomendó “(…) suspender el tránsito de personas por los caminos cerca de la zona y evitar la realización de obras de infraestructura, con el fin de [sortear] el incremento de la inestabilidad de la ladera y preservar la seguridad de las personas que habitan el sector”150. No existe duda de que la obra pretendida no puede adelantarse por dificultades geológicas, y que esa fue la razón que motivó la liquidación del convenio interadministrativo suscrito entre la Alcaldía de Coromoro y la Gobernación de Santander para proceder a su levantamiento.

1. Además, (ii) en términos de garantía del componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación, como se explicó con anterioridad en esta sentencia, existen

varias alternativas que permiten proceder a su realización, por lo que no cabe que el juez de tutela imponga una única salida, cuando son los expertos, las autoridades y los residentes de la zona, los que pueden encontrar y definir las soluciones más adecuadas para el caso.

1. Por último, (iii) el diálogo significativo igualmente permite a las partes concernidas definir de mejor manera las estrategias, programas y medidas que logren alcanzar un resultado satisfactorio frente al derecho objeto de estudio, teniendo en cuenta las limitaciones físicas y presupuestales a que haya lugar151. El juez constitucional deberá entonces propiciar dicho diálogo –tal y como se ha hecho en sede de revisión con el decreto y práctica de pruebas– y verificar que las soluciones propuestas sean satisfactorias, conforme a la preservación de la supremacía constitucional y al respeto por los derechos fundamentales.

A. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

1. Según se estableció en el capítulo de antecedentes de la presente sentencia, el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga, municipio de Coromoro, instauró acción de tutela contra la alcaldía del citado ente territorial y la Gobernación del Departamento de Santander, con el fin de obtener el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la educación y a la libertad locomoción, tanto de los NNA que residen en la mencionada vereda, como del resto de habitantes de dicho lugar (incluido el propio accionante) Ello como consecuencia de la negativa de las referidas autoridades a reconstruir el puente denominado “El Derrumbe”, que comunica las veredas Zúñiga y Pueblo Viejo, y da acceso al casco urbano del municipio de Coromoro.

1. Luego de adelantar el examen de procedibilidad de la acción, se concluyó que la tutela únicamente es procedente respecto de los NNA que residen en la vereda Zúñiga y, específicamente, en lo que atañe a la defensa de su derecho a la educación.

1. En estos términos, y luego de practicar y valorar conjuntamente el acervo probatorio, la Sala concluye que, en efecto, el derecho fundamental a la educación de los NNA que habitan en la vereda Zúñiga está siendo vulnerado por la omisión de las autoridades demandadas, en lo relativo al componente de accesibilidad.

1. Al respecto, y sobre la base de los elementos de juicio recaudados, se advierte que en las veredas del municipio de Coromoro existen varias sedes de la Institución Educativa Jesús León Guerrero. Precisamente, según lo informó la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, que dirige la prestación de dicho servicio en el citado municipio –por tratarse de una entidad territorial no certificada–, existen seis sedes ubicadas en las distintas veredas (Zúñiga, Zuñiguita, El Playón, Guadual y Pueblo Viejo). Sin embargo, la única que ofrece el programa de educación media es la Sede A ubicada en la vereda Pueblo Viejo152. Así pues, los menores de edad que cursan los grados propios de dicha modalidad de educación y que viven en la vereda Zúñiga, solo pueden asistir a sus clases si se trasladan a la de Pueblo Viejo.

1. De acuerdo con las pruebas, para hacerlo cuentan con tres alternativas, todas las cuales deben hacerse a pie, dada la ausencia de vías con acceso vehicular, a saber: (i) transitar la zona ubicada debajo del antiguo puente colgante denominado “El Derrumbe”, que tarda, en promedio, dos horas153; (ii) caminar por el paso escarpado de herradura que habilitó la alcaldía y que bordea la montaña de la vereda Zúñiga y luego desciende hasta llegar a Pueblo Viejo, que toma, en promedio, las mismas dos horas154; o (iii) tomar por el sendero del puente “Los Minigos”, lo que implica caminar, por lo menos, de 3 a 5 horas155.

1. Para la Sala, ninguna de las tres alternativas es idónea para garantizar el derecho fundamental a la educación, en el componente de accesibilidad. La primera de ellas, porque, tal y como lo manifestó la CAS en el concepto técnico SPL No. 00124/18156, “[e]n el sector

se observó el desprendimiento de material en las laderas de la montaña[,] debido a la presencia de una falla geológica [que,] junto con el aumento de [las] lluvias[,]provocaron la inestabilidad del talud, el cual ha ocasionado la acumulación de material en la parte baja (…) lo que conlleva a (sic) poner en peligro a las personas que circulan diariamente por esta vía”157. Los otros dos caminos, aunque no plantean un riesgo o peligro cierto para los menores de edad que los transitan, en todo caso, les imponen cargas desproporcionadas para acceder al plantel, ya que el tiempo promedio que tardan en ser recorridos sobrepasan el límite de lo razonable.

1. En efecto, caminar aproximadamente cuatro horas diarias para ir y volver al colegio, y desarrollar una jornada escolar entre cinco y seis horas158, no resulta aceptable ni adecuado a las circunstancias de formación de los menores de edad y constituye una auténtica barrera física y geográfica que no se compadece con el componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación. En este sentido, se ha reconocido que las grandes distancias por recorrer son una causa de ausentismo y deserción escolar159. Sobre el particular, la Corte ha dicho que: “Los desplazamientos que impliquen trayectos largos hacia el lugar en donde los menores reciben clases[,] (…) constituye de manera ostensible un obstáculo al que deben enfrentarse de manera continua para poder acceder al sistema educativo, poniendo en riesgo su permanencia en este (acceso material al derecho a la educación)”160.

1. Si bien es cierto que tanto el accionante como el rector (e) de la Institución manifestaron que, en condiciones de normalidad, ninguno de los estudiantes ha dejado de asistir a las clases, no lo es menos que el mismo rector señaló que en tiempo de invierno se dificulta la asistencia, por cuanto se aumentan los riesgos derivados del uso de caminos no pavimentados, sujetos a las contingencias propias de la naturaleza161. Ahora bien, para la Sala, es claro que el solo hecho de que, mediante esfuerzos considerables, los menores de edad no hayan dejado de asistir al Colegio, no implica que las autoridades se encuentren cumpliendo con el deber de adoptar medidas para superar las barreras que impiden acceder al goce y disfrute integral del derecho a la educación.

1. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala es consciente de los esfuerzos que han ejecutado –y deberán continuar realizando– tanto la Alcaldía Municipal de Coromoro como la Secretaría de Educación del Departamento de Santander para ofrecer soluciones a la situación. La primera, mediante la habilitación del camino de herradura que bordea la montaña de la vereda Zúñiga y a través del cierre definitivo del paso peatonal por el sector conocido como "El Derrumbe", para evitar la ocurrencia de siniestros162. Y, la segunda, mediante la adecuación de la prestación del servicio público de educación en la Sede A de la Institución Educativa Jesús León Guerrero, para permitir que los menores de edad de la vereda en comento ingresen en la modalidad de internado. Empero, estos esfuerzos no son suficientes para la Sala porque se tratan, justamente, de paliativos que no resuelven de manera eficaz el problema de incomunicación al que se ven enfrentados los NNA que habitan en la citada vereda Zúñiga y que les comporta una vulneración directa de su derecho fundamental a la educación. Incluso, la modalidad señalada del internado, afecta el curso normal de la vida en familia y suscita controversia en términos de garantía del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

1. En efecto, para asistir a las clases en condiciones meteorológicas normales, los colegiales deben transitar el terreno escarpado durante dos horas en cada sentido. Y cuando hay temporada invernal, existe un alto riesgo de que los NNA se vean impedidos de llegar a sus clases, si transitan por dicho camino, por los problemas de deslizamiento y caída de piedras que existen en la zona. Y si bien la modalidad de internado atenúa las dificultades a las que se ven abocados los menores de edad, no resuelve plenamente la problemática. Como señaló el rector de la institución163, aunque el plantel tiene bien equipado su comedor, adolece de un sistema de acueducto y cuenta con instalaciones sanitarias en precaria situación. En esta medida, si los menores de la vereda Zúñiga quieren acceder a la educación media, no tienen más alternativa que: (i) recorrer ida y vuelta dos horas de camino; o (ii) internarse en la institución durante toda la semana (ahí con servicio de transporte), alejados de sus familias y viviendo en condiciones sanitarias precarias164.

1. Ahora bien, como ya se advirtió con anterioridad, la Sala estima que el problema de incomunicación que sufren las veredas no se resuelve mediante la emisión de órdenes

complejas que consistan en la reconstrucción, sin más, del puente colgante, pues, como se ha insistido, de conformidad con el concepto técnico del 16 de noviembre de 2018 del geólogo designado por la CAS, tal trabajo de reconstrucción es inviable en vista del fenómeno de remoción de masas al que está sujeto el trazado de "El Derrumbe"165. Por este motivo, se dijo que lo recomendable es la suspensión del tránsito de personas y de vehículos por el sector, y aconsejó un nuevo trazado vial para comunicar a la vereda Zúñiga, lo que la Alcaldía del municipio de Coromoro no ha hecho, según dan cuenta los informes allegados a la Sala en sede de revisión.

1. Así las cosas, el componente de accesibilidad del derecho a la educación resulta vulnerado por la omisión de las autoridades en adoptar las medidas necesarias para solventar la transgresión reseñada en esta sentencia, las cuales no se limitan a dar solución respecto de la inexistencia de un camino razonable y a las dificultades que existen en las instalaciones del colegio en la sede de Pueblo Viejo, sino que también se extienden a la falta de valoración de otro tipo de soluciones alternas, como lo serían, por ejemplo, y a título de enunciación, (i) incluir la educación media en la sede de la institución educativa ubicada en la vereda Zúñiga; (ii) implementar un sistema de acueducto y mejorar las condiciones sanitarias del colegio en la vereda Pueblo Viejo, de manera que los jóvenes, que así lo quieran, puedan hacer uso del programa de internado sin pasar dificultades; (iii) extender el sistema de transporte escolar, para incluir a quienes no estudian de forma interna y con cobertura durante todos los días, siempre que ello facilite las condiciones físicas de acceso a la educación; o incluso, (iv) implementar esquemas de estudio virtual, previa cobertura de los supuestos necesarios para su acceso, de manera general y sin discriminación, en términos de soportes digitales, tecnológicos y de conectividad.

1. Es claro que, más allá de los esfuerzos ejecutados por las autoridades demandadas –como paliativos inherentes a la situación– se advierte que predomina la pasividad y la falta de iniciativa a la hora de darle solución al problema que aqueja a los NNA que deben asistir a la sede de la Institución Educativa Jesús León Guerrero en la sede de Pueblo Viejo. Por lo anterior, y dada la omisión que se constata, la Sala concederá el amparo del derecho

fundamental a la educación, con miras a lograr la realización del componente de accesibilidad.

1. En punto a las acciones que se adoptarán, la Sala debe destacar, en primer término, que en sede de revisión ha procurado dar inicio a un diálogo entre los actores involucrados, para acercar a las partes en la formulación y diseño de medidas que logren resolver la controversia constitucional166. Estos primeros esfuerzos deben ser profundizados, pues la Sala considera, como se advirtió previamente en esta providencia, que la emisión de órdenes complejas que no consulten las situaciones físicas, ambientales y presupuestales no lograrán una mejor protección del derecho fundamental a la educación, en su componente de accesibilidad. De suerte que, se impone la adopción de soluciones en las que, mediante la participación y la interacción significativa, y con el concurso del juez de tutela, se llegue a un remedio definitivo frente a la situación descrita y analizada en esta providencia. Por ende, la Sala ordenará a las entidades accionadas que instalen un espacio de diálogo que cumpla con los siguientes parámetros:

i. La instalación de una mesa de diálogo presencial o virtual que deberá ocurrir, a más tardar, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la comunicación de esta providencia.

i. Dicha mesa de diálogo deberá contar, como mínimo, con la participación de un representante de la Alcaldía Municipal de Coromoro, de la Gobernación de Santander, y de las Secretarías de Infraestructura y Educación del citado Departamento, junto con el accionante –en su calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga–, un representante de las familias que vivan en dicho lugar –designado directamente por la comunidad–, el Personero Municipal de Coromoro, y los Rectores de la sede A de la Institución Educativa Jesús León Guerrero y de las sedes Zúñiga y Zúñiga I. También hará parte de la misma un representante del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Ministerio de Educación Nacional, por su calidad de órganos orientadores de la política pública de educación, en particular de la educación rural, y por la

importancia que hoy en día tienen los esquemas de educación virtual, en los que se requieren superar las brechas digitales y de conectividad. La fecha de la primera sesión de diálogo y las subsiguientes, de asistencia obligatoria, se comunicarán con dos (2) días de antelación a los demás participantes, por parte de la Alcaldía Municipal de Coromoro.

i. Los temas que se discutirán en la mesa de diálogo se circunscribirán a encontrar una solución para garantizar la protección del derecho a la educación de los NNA de la vereda Zúñiga, en lo referente al componente de accesibilidad, el cual, como se indicó anteriormente, puede ser amparado de distintas formas, las cuales se someterán a la discusión, deliberación y elección por los miembros designados en la mesa. La agenda de discusión, el cronograma de trabajo y el objeto de cada una de las sesiones de diálogo serán coordinadas por la Alcaldía Municipal de Coromoro.

i. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la instalación de la referida mesa, las autoridades accionadas deberán presentar –conjuntamente– un informe al Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro, que incluirá: (a) el cronograma inicial de trabajo de la mesa de diálogo; (b) las propuestas planteadas por los participantes; y (c) un plan de contingencia mediante el cual se conjurará los riesgos derivados del paso por el sector conocido como “El Derrumbe”167 y se ofrecerán alternativas que hagan accesible el derecho fundamental a la educación de los NNA de la vereda Zúñiga. En la elaboración de dicho informe se plasmarán las opiniones y propuestas de todos los actores de la mesa de diálogo.

i. El anotado plan de contingencia deberá ser avalado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación. Dicho juez verificará que el plan se ajuste a las consideraciones de esta sentencia, a los mandatos del componente de accesibilidad y a los criterios de razonabilidad y claridad. Una vez avalado, las autoridades accionadas deberán empezar su ejecución inmediatamente.

i. La solución definitiva al problema de accesibilidad deberá ser presentada –por conducto de la Alcaldía Municipal de Coromoro– al juez de primera instancia, en un término no superior a cuatro (4) meses contados a partir de la instalación de la mesa de diálogo. Dicho juez verificará que la solución sea clara, razonable y que se ajuste a las consideraciones de la presente sentencia. En caso de concluir que existe alguna irregularidad o deficiencia, el juez formulará sus observaciones en el término de tres (3) días y las remitirá a la mesa de diálogo, que las revisará y planteará una nueva solución final en un plazo no superior a quince (15) días hábiles.

i. Una vez aprobada la solución definitiva por parte del juez, las entidades accionadas le remitirán informes bimensuales, que den cuenta de los avances en la ejecución de los compromisos a los que se haya llegado.

i. Como medida de aplicación general, y en el ámbito de sus funciones constitucionales y legales, la observancia de los compromisos será verificada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro168, por la Personería de dicho municipio y por la Procuraduría General de la Nación, como entidad encargada de velar por el cumplimiento de las decisiones judiciales y de proteger los derechos humanos (CP art. 277.1 y 2).

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. El demandante, actuando en condición de Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga del Municipio de Coromoro (Santander), y en favor de los habitantes de ese lugar, particularmente de los menores de edad, instauró acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Coromoro y de la Gobernación de Santander, en procura de que se ampararan los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la educación y a la libertad de locomoción, como consecuencia de la negativa de dichas autoridades a reconstruir el puente “El Derrumbe”, que comunica a las veredas Zúñiga con

Pueblo Viejo y que colapsó el 28 de diciembre de 2016, producto de las fuertes lluvias.

1. Al analizar los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala Cuarta de Revisión concluyó que el amparo únicamente es precedente respecto de los menores de edad de la vereda Zúñiga, con base en lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución. Adicionalmente, determinó que la problemática planteada se limita a la presunta vulneración del derecho fundamental a la educación, en particular, en su componente de accesibilidad.

1. La Sala evaluó los criterios jurisprudenciales sobre la posibilidad de emitir órdenes complejas que tengan como contenido la construcción de obras públicas. Estimó que la aproximación adoptada por la Sala Primera de Revisión en la sentencia T-209 de 2019 se ajustaba, en este caso, a las circunstancias particulares de la materia sometida a discusión, en la medida en que el diálogo significativo permitía, desde una posición horizontal, acercar a las partes en el diseño y puesta en marcha de las medidas y acciones encaminadas a resolver la controversia constitucional, especialmente por las limitaciones técnicas y geológicas que, en concepto de las autoridades competentes, excluyen la posibilidad de reconstruir el puente.

1. También se destacó el papel del juez de tutela en este esquema, dirigido a verificar que los parámetros del diálogo y las soluciones que se planteen, estén conformes con la Constitución y con los contenidos mínimos de las fases prestacionales de los derechos fundamentales.

1. A partir de las pruebas recaudadas, la Corte consideró que se había vulnerado el componente de accesibilidad del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Zúñiga del municipio de Coromoro, porque las autoridades demandadas, más allá de los esfuerzos ejecutados, omitieron adoptar las medidas necesarias para solventar las

dificultades de acceso al Colegio Jesús León Guerrero, para quienes asisten a los grados de educación media en la única sede habilitada en la vereda Pueblo Viejo, los cuales, además de cumplir con la jornada escolar (entre cinco y seis horas), se les impone un tiempo mínimo de traslado de dos horas por cada sentido (ida y vuelta desde los hogares hacia la institución educativa y viceversa), en pasos y terrenos de difícil circulación. Lo anterior, aunado al déficit de infraestructura, respecto de quienes asisten en la modalidad de internado, pues se adolece de un sistema de acueducto y las instalaciones sanitarias se hallan en una precaria situación. La omisión detectada, a juicio de la Corte, no solo se limita a la inexistencia de un camino razonable y a las dificultades que existen en la infraestructura, sino que también se extiende a la falta de valoración de otro tipo de soluciones alternas, con el fin de eliminar las barreras de acceso al derecho fundamental a la educación.

1. Como medida de amparo, la Sala dispuso la conformación de una mesa de diálogo para desarrollar la interacción que se promovió en sede de revisión, con el fin de que las partes brinden una solución a la afectación del derecho fundamental a la educación de los menores de edad. Dicho espacio debe ser convocado por las entidades accionadas y tendrá que contar con la participación de los actores de la controversia, adoptando un plan de contingencia y un cronograma de trabajo para brindar una solución definitiva. Además, se estimó pertinente vincular al Ministerio de Educación y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por su calidad de órganos orientadores de la política pública de educación, en particular de la educación rural, y por la importancia que hoy en día tienen los esquemas de educación virtual, en los que se requieren superar las brechas digitales y de conectividad.

1. Finalmente, la Sala señaló que el Juzgado Municipal de Coromoro, juez de primera instancia, debe verificar el cumplimiento de los términos impuestos para la presentación del plan de contingencia, el cronograma de trabajo, la solución definitiva y su ejecución, y verificar que las medidas planteadas se ajusten a los contenidos mínimos señalados en esta sentencia. Se dispuso, asimismo, una labor de seguimiento por la Personería Municipal de Coromoro y por la Procuraduría General de la Nación, esta última como entidad encargada de

velar por el cumplimiento de las decisiones judiciales y de proteger los derechos humanos (CP art. 277.1 y 2)169.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS que fuera ordenada mediante auto proferido por la Sala Cuarta de Revisión, durante el curso de la actuación adelantada en sede de revisión.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida el 10 de junio de 2019 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Charalá, por medio de la cual revocó el fallo del 30 de abril del año en cita proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro (Santander), en el que se otorgó el amparo de los derechos invocados por el actor. En su lugar, por una parte, se declara la IMPROCEDENCIA de la acción respecto del accionante y demás residentes de la vereda Zúñiga, y por la otra, se dispone TUTELAR el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes que habitan en dicha vereda, en los términos señalados en la presente providencia.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Coromoro que instale la mesa de diálogo, en la forma y en los plazos establecidos en el fundamento jurídico 133 de la presente sentencia. Las autoridades allí mencionadas, las actuaciones previstas y los términos dispuestos deberán cumplirse a cabalidad por todos los integrantes de la citada mesa de diálogo.

Quinto.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Coromoro y a la Gobernación de Santander que ejecuten cabalmente y de la manera más pronta posible, la solución definitiva que resulte aceptada por la mesa de diálogo y avalada por el Juzgado Municipal de Coromoro, en los términos de la presente sentencia. Para el efecto, dichas autoridades deberán remitir los informes a los que se hizo alusión en la parte considerativa de este fallo. Por su parte, el Juzgado Municipal de Coromoro deberá valorar los avances presentados en dichos informes y verificar que las entidades accionadas estén acatando las órdenes proferidas en esta providencia.

Sexto.- INSTAR a la Personería Municipal de Coromoro a que, en el ámbito de sus funciones constitucionales y legales, acompañe el diálogo al que se ha hecho alusión en esta sentencia y verifique que todas las partes que conforman la mesa de diálogo estén siendo escuchadas y que la solución a la que se arribe y sea sometida a consideración del Juzgado Municipal de Coromoro, se ajuste a las consideraciones de esta sentencia y al derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la vereda Zúñiga. El acompañamiento de la Personería se dará también durante la ejecución del plan definitivo acordado por la mesa de diálogo. De igual manera, la Procuraduría General de la Nación, como entidad encargada de velar por el cumplimiento de las decisiones judiciales y de proteger los derechos humanos, deberá hacer los respectivos seguimientos y verificaciones sobre lo dispuesto en esta sentencia.

Séptimo.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36

del Decreto 2591 de 1991 de modo que el Juzgado Promiscuo Municipal de Coromoro realice las notificaciones a las partes del presente proceso.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según consta en Resolución No. 14412 del 6 de septiembre de 2016, mediante la cual se inscriben como dignatarios de la Junta de Acción Comunal de la vereda Zúñiga para el periodo 2016-2020 a unos directivos y coordinadores de comisión de trabajo, en la que aparece el señor Benavides como presidente. Folio 20 del Cuaderno No. 1.

2 Escrito de demanda de tutela que obra a folios 1 a 18 del Cuaderno No. 1.

3 Hecho Segundo del escrito de tutela, folio 1 del Cuaderno No. 1.

4 Copias de las cédulas de ciudadanía de algunos adultos mayores que viven en la vereda y de los registros civiles de nacimiento de los menores de edad de la comunidad. Folios 23 a 100 del Cuaderno No. 1.

5 A folio 21 del Cuaderno No. 1, obra una certificación del 21 de marzo de 2019 suscrita por el señor rector de la Institución Educativa Jesús León Guerrero, en la que consta el nombre de seis estudiantes que habitan en la vereda Zúñiga y que se encuentran matriculados en dicha institución educativa. Ver también hojas de matrícula del año lectivo 2019 del mencionado colegio (folio 22 Ibídem).

6 En el expediente obra a folios 101 a 103 un derecho de petición que el mismo señor Benavides presentó ante la alcaldesa de Coromoro el 28 de noviembre de 2016, con el fin de solicitarle llevar a cabo labores de mantenimiento del puente “El Derrumbe” dado su “mal estado”.

7 Como lo acredita la Resolución No. 14412 del 6 de septiembre de 2016 proferida por la

Secretaría del Interior de la Gobernación de Santander, que obra a folio 20 del Cuaderno No. 1.

8 Obran a folios 128 a 130 un derecho de petición presentado por el accionante y el señor presidente de ASOJUNTAS de Coromoro y dirigido a la Alcaldía Municipal del municipio.

9 Ver folios 35 a 38 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

10 Hecho Sexto del escrito de tutela, folio 3 del Cuaderno No. 1.

11 Documento que obra como anexo al informe del 29 de noviembre de 2019 presentado por las Secretarías de Educación y de Infraestructura del Departamento de Santander, ver folio 108 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

12 En el expediente obran tres derechos de petición dirigidos por el señor Benavides a las autoridades objeto de demanda: (i) escrito del 26 de julio de 2018 (folios 104 y 105 del Cuaderno No. 1) remitido a la alcaldía de Coromoro, mediante el cual se le solicita a la administración municipal la apertura de la vía terciaria que comunica a la vereda Zúñiga con el casco urbano; (ii) escrito del 12 de febrero de 2019 (folios 106 a 109) mediante el cual el accionante le solicita a la alcaldía de Coromoro la ejecución del convenio interadministrativo suscrito entre la alcaldía y la gobernación para la reconstrucción del puente, y (iii) escrito del 11 de febrero de 2019 (folios 110 a 113) dirigido a la Gobernación de Santander, mediante el cual se solicita efectuar la ejecución del convenio interadministrativo suscrito entre la alcaldía y la referida gobernación para la reconstrucción del puente.

13 Respuesta que obra a folios 114 a 115 del Cuaderno No. 1.

14 Folio 114 del Cuaderno No. 1.

15 Folio 115 del Cuaderno No. 1.

16 Folio 115 del Cuaderno No. 1.

18 Sobre el particular menciona las sentencias T-225 de 1993 y T-076 de 2011.

19 Invocó las sentencias C-1003 de 2007, C-997 de 2004 y T-510 de 2003 como fundamento jurisprudencial.

20 Registro audiovisual en disco compacto del paso por dicho sector. Folio 117 del Cuaderno No. 1.

21 Lo anterior se constata a partir de lo expuesto en la contestación de la demanda por la Alcaldía del municipio de Coromoro, en donde se afirmó que: “Los habitantes del sector deben hacer uso de los demás caminos y vías habilitantes donde no se presenta el riesgo acá evidenciado, como lo puede ser utilizando la otra vía de acceso por el puente los minigos ubicado entre la vereda Zúñiga y fical, subiendo hasta el punto llamado la mesa y de ahí atraviesa por la vereda fical guachavita, para cruzar el río e incorporarse de (…) nuevo a la vía”. (Folio 170 del Cuaderno No. 1. Énfasis por fuera del texto original). A partir de esta información, en auto de pruebas del 23 de octubre de 2019, proferido en sede de revisión, se preguntó sobre el tiempo promedio que tarda este camino alterativo, tanto a la Alcaldía de Coromoro como al accionante. Sus respuestas son las siguientes: (i) la Alcaldía: “El tiempo promedio que tardan los habitantes de la vereda Zúñiga en transitar el camino que transcurre por el puente minigos entre la vereda Zúñiga y fical (…) corresponde a tres horas.”, y (ii) el actor: “El tiempo promedio de transito por ese camino es de 6 a 7 horas; primero que todo afecta la dignidad de los niños, el derecho a la educación con calidad, la integridad física, ya que aumenta el tiempo de camino ya que deben transitar cuatro veces más de lo que se transita por el sector del derrumbe, y eso podría sofocarlos-cansarlos físicamente y enfrentándose a más peligros ya que deben cruzar ríos y caminos donde se encuentran semovientes sobre la vía”. (Folios 23 y 70 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

22 Ello en palabras de la Alcaldía de Coromoro: “Sin embargo se informa que (…) existe una ruta alterna que consiste en bordear el derrumbe subiendo la montaña y luego bajándola para llegar al otro costado del derrumbe, ruta que toma más de una hora. // Son caminos de herradura, escarpados, pero de fácil transitabilidad. // Por este camino consideramos no se corre un grave peligro. Sin embargo, se informa que son caminos veredales en sitios bastantes alejados del caso (sic) urbano”. (Folio 23 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

23 Respuesta que obra a folios 167 a 170 del Cuaderno No. 1.

24 Concepto SPL No. 00124/2018 que obra a folios 156 a 166 del Cuaderno No. 1.

25 Respuesta al hecho Décimo, Folio 169 del Cuaderno de Pruebas No. 1.

26 Folio 170 del Cuaderno No. 1.

27 A pesar del oficio de notificación No. 133 remitido por el Juzgado al señor gobernador de Santander, que obra a folio 124 del Cuaderno No. 1.

28 Escrito de respuesta que obra a folios 153 a 154.

29 Se presentaron los siguientes documentos: (i) escrito del 3 de enero de 2017 dirigido a la Alcaldía Municipal de Coromoro (folios 131 a 132); (ii) escrito del 3 de enero de 2017 dirigido a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), con el fin de que se ejecutaran las acciones tendientes a la construcción de un nuevo puente en el sector "El Derrumbe" (folios 137 a 138), y (iii) escrito dirigido el 24 de enero a la alcaldía municipal en mención, en la que se solicitaba información sobre los avances en la ejecución de los recursos que la gobernación había puesto a disposición de la administración municipal (folio 149). En el expediente también obran las respuestas a dichas comunicaciones a folios 133 a 136, 139 a 148 y 150 a 151, respectivamente.

30 Ver folios 178 a 183 del Cuaderno No. 1.

31 Punto Segundo del resuelve, folio 183 del Cuaderno No. 1.

32 Invoca las sentencias T-185 de 1993 y T-195 de 1995.

33 Sentencia T-080 de 2018.

34 Folios 196 a 200 del Cuaderno No. 1.

35 Según consta en Resolución No. 257 del 6 de mayo de 2019 (folio 188 del Cuaderno No. 1).

36 Folios 202 a 2016 del Cuaderno No. 1.

37. Folios 2 a 14 del Cuaderno No. 2.

38 Punto Tercero de la parte resolutiva de la sentencia, ver folio 14 del Cuaderno No. 2.

40 Ver folios 26 a 30 del Cuaderno de Revisión de Tutela.

41 Informe recibido el 30 de octubre de 2019.

42 Adjuntó como prueba de dicho proceso, los formatos de gestión de riesgos de desastres que serían luego aportados como parte del Plan de Acción, ver folios 39 a 59 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

43 Ver folio 33 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

44 Ibidem.

45 Ver folio 33 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

46 Escrito recibido el 30 de octubre de 2019.

47 "Por medio del cual se efectúa una delegación a las secretarías de despacho del departamento de Santander". En dicho decreto, se dispone que las secretarías del despacho del Departamento de Santander, atenderán los procesos de tutela (folios 63 y 64 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

48 Ver folio 62 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

49 Mediante escrito del 7 de noviembre de 2019.

50 Ver folio 69 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

51 Ver folio 77 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

52 Ver folio 74 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

53 Ver folios 78 a 82 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

54 Escrito del 31 de octubre de 2019.

55 Folios 94 a 96 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

56 Ver folio 102 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

57 Informe suscrito por Carlos Alberto Díaz Barrera en su calidad de Secretario de

Infraestructura Departamental e Inés Andrea Aguilar Aldana en su calidad de Secretaria de Educación Departamental.

58 Cabe anotar que luego en el informe (folio 10) la Secretaría señala que “podemos concluir señores Magistrados que la problemática general presentada en la Vereda Zúñiga y zonas aledañas del municipio de Coromoro corresponde a inexistencia de vías de comunicación carreteables en las veredas […]”. Ver folio 108 del Cuaderno de Revisión de Tutelas (medio magnético).

59 Folio 3 del informe.

60 Folio 4 del informe.

61 Folio 4 del informe.

62 Escrito del 3 de diciembre de 2019.

63 Ver folios 109 a 114 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

64 Ver folio 10 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

65 Sentencias C-543 de 1992, T-022 de 2017, T-533 de 2016, T-030 de 2015, T-097 de 2014 y T-177 de 2011.

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

67 Sentencias T-678 de 2016 y T-176 de 2011.

68 Sentencia T-540 de 2006.

69 Lo anterior se constata en las declaraciones rendidas ante la Personería Municipal de Coromoro, las cuales fueron allegadas como pruebas en sede de revisión. Así, por ejemplo, respecto de la pregunta que a continuación se transcribe: “(…) Sírvase informar al despacho,

las medidas que, según se criterio, debieron adoptarse para dar solución a la problemática planteada dentro de la acción de tutela objeto de marras: reconstrucción del puente – derrumbe de la vereda Zúñiga", se manifestó lo siguiente: "Que el puente lo hicieran y que se haga en otro sector y de una distancia más largas para que la tierra sea sostenible y no se vuelva a derrumbar otra vez (…)", "(…) yo digo que buscar el sitio donde haya terreno que aguante para la construcción del puente, pues con el puente correríamos menos peligro de cómo estamos ahora (…)", "(…) Que el puente lo hicieran más largo y que miraran bien el terreno para el puente tenga más estabilidad." , "(…) Que se hagan estudios topográficos para que realicen el puente en otro lugar, pues sabemos que el terreno donde estaba es un poco inestable". (Folios 78, 80, 81 y 82 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

70 Esta posición fue recientemente reiterada mediante sentencia T-117 de 2019.

71 A folio 21 del Cuaderno No. 1 obra una certificación del 21 de marzo de 2019 suscrita por el señor rector de la Institución Educativa Jesús León Guerrero en la que consta el nombre de seis estudiantes que habitan en la vereda Zúñiga y que se encuentran matriculados a dicha institución educativa.

73 En este punto la Sala destaca que en virtud del artículo 19 de la Ley 743 de 2002, las juntas de acción comunal –y su presidente, en calidad de representante– tienen dentro de sus propósitos los de "[p]romover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados" (literal k), y "[d]ivulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente consagrados en la Constitución y la ley" (literal l). Así las cosas, la posibilidad de representar los intereses de los menores en el marco de un proceso de tutela, se encuentra plenamente avalada por la ley, motivo por el cual se reconoce la legitimación por activa de los menores en este proceso.

74 En sentencia T-690 de 2017 se expuso lo siguiente: "(…) la protección de estos derechos supone la plena identificación de las personas a cuyo favor actúa, en tanto que, a diferencia de otras acciones constitucionales como la acción popular, la tutela pretende, en primer lugar, la garantía de derechos subjetivos constitucionalizados que se imponen de manera directa e inmediata a todas las autoridades y, en segundo lugar, la defensa de personas perfectamente individualizadas o claramente determinables (…) En estas circunstancias,

procede la acción de tutela en defensa de un número plural de personas que se encuentran afectadas, cuando cada una de ellas es identificable e individualizable y, por ende, podría reclamar, en forma autónoma, el amparo de sus derechos amenazados o vulnerados. En caso contrario, esto es, cuando la parte demandante no puede determinarse (…) la acción de tutela resulta improcedente."

75 Sentencia T-085 de 2017.

76 Folio 1 del Cuaderno No. 1.

77 Folio 16 del Cuaderno No. 1. Puntualmente, señalan lo siguiente: "1. Tutelar y amparar los derechos fundamentales vida, la dignidad humana, la vida en condiciones dignas, a los derechos de los niños -interés superior del menor, y a la libertad de locomoción de nuestra comunidad y del suscrito accionante. // 2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al municipio de Coromoro –Alcaldía Municipal de Coromoro– y Gobernación de Santander, a coordinar y realizar las obras de reconstrucción del puente peatonal Zúñiga ubicado en la vereda Zúñiga de jurisdicción del municipio de Coromoro -Santander. // 3. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al municipio de Coromoro –Alcaldía Municipal de Coromoro– y Gobernación de Santander, indicar la fecha y hora, en la que se iniciara las respectivas obras de reconstrucción del puente peatonal Zúñiga ubicado en la vereda Zúñiga de jurisdicción del municipio de Coromoro -Santander. // 4. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al municipio de Coromoro –Alcaldía Municipal de Coromoro– y Gobernación de Santander, que mientras se realiza la construcción del puente colgante, se planifiquen y realicen obras de mitigación para evitar accidentes o muertes en los habitantes de la vereda Zúñiga en especial de los niños, niñas y adolescentes que transitan a diario por el sector El Derrumbe". Énfasis por fuera del texto original. En lo que corresponde a la protección del derecho a la educación de los menores de edad, en uno de los apartes de la demanda se advierte lo siguiente: "(…) se evidencia el peligro eminente en que se encuentra la comunidad de la vereda Zúñiga (niños y niñas especialmente), al momento de cruzar por debajo donde se encontraba el puente "sector El Derrumbe", (…) se adjunt[a] copia del certificado de estudios de los niños y niñas que hacen parte de la comunidad afectada. (…) Finalmente, se anexa copia de la hoja de matrícula sede Zúñiga 2019, en donde se relacionan los niños y niñas que estudian en la escuelita y que también se encuentran en peligro cuando tienen que transitar por la vía El Derrumbe (…)". Folio 5 del Cuaderno No. 1.

78 La Constitución Política, en el último inciso del artículo 115, dispone que: “Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva”. Énfasis por fuera del texto original.

79 El artículo 17 de la Ley 105 de 1993 dispone que “Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio”. Y el artículo 19 ibidem señala que “Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad”.

80 El artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, prevé que corresponde a los municipios “Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal”, y agrega que: “En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal”.

81 El artículo 76.4.1 de la Ley 715 de 2001 establece que los municipios deben “Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio”. Y el artículo 76.4.2 ibidem señala que corresponde al municipio “Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables”. El artículo 76.12 ibidem determina que los municipios deben “Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad”.

82 El artículo 1° de la Ley 1228 de 2008 señala que “las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. Estas categorías podrán corresponder a carreteras a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. El Ministerio de Transporte será la autoridad que mediante criterios técnicos, determine a qué categoría pertenecen”.

83 Tal como previamente se señaló con la cita al artículo 115 de la Constitución.

84 El artículo 74 de la Ley 715 de 2001 determina que “Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios”.

85 El artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, señala que: “Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas”.

86 El artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, prevé la subsidiariedad así: “La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente”.

87 CP art. 288.

88 Al respecto, en sentencia C-371 de 2002, este Tribunal señaló que: “Al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. Es especial en cuanto surge a partir del acto de delegación, de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos y es permanente en cuanto permanece activo mientras rija el acto de delegación. En virtud de tal vinculación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y para revocar el acto de delegación. Estas particularidades se desprenden del principio de unidad de acción administrativa, de la aplicación de los principios de la función administrativa a que hace referencia el artículo 209 de la Carta y del deber de dirección, instrucción y orientación que corresponde al jefe de la entidad u organismo estatal.”

89 En este mismo sentido, se puede consultar la sentencia T-209 de 2019.

90 Sentencia SU-961 de 1999.

91 Ver escrito de impugnación que obra a folios 196 a 200 del Cuaderno No. 1.

92 Sentencia SU-168 de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

93 Sentencia SU-108 de 2018. Énfasis por fuera del texto original.

94 Se presentaron los siguientes documentos: (i) escrito del 3 de enero de 2017 dirigido a la Alcaldía Municipal de Coromoro (folios 131 a 132); (ii) escrito del 3 de enero de 2017 dirigido a la UNGRD, con el fin de que se ejecutaran las acciones tendientes a la construcción de un nuevo puente en el sector "El Derrumbe" (folios 137 a 138), y (iii) escrito dirigido el 24 de enero a la alcaldía municipal, en la que se solicitaba información sobre los avances en la ejecución de los recursos que la gobernación había puesto a disposición de la administración municipal (folio 149). En el expediente también obran las respuestas a dichas comunicaciones, a folios 133 a 136, 139 a 148 y 150 a 151, respectivamente.

95 Ver folios 35 a 38 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

96 Folios 156 a 166 del Cuaderno No. 1.

97 Folio 1 del Cuaderno No. 1.

98 En sentencia T-003 de 1992, la Corte señaló que "cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que 'el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial (…) como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía". Y, en idéntico sentido, en sentencia T-105 de 2017, la Corte afirmó que "[l]a eficacia consiste en que el mecanismo judicial esté diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho'. Es decir, que una vez resuelto por la autoridad judicial o administrativa competente, tenga la virtualidad de garantizarle al solicitante oportunamente el derecho. A su vez, se entiende que una acción judicial es inidónea, cuando 'no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece

una solución integral frente al derecho comprometido' (…)".

99 El amparo será transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, en cuyo caso la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez natural.

100 Sentencias T-081 de 2013 y T-661 de 2012.

101 Así también lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 5 de julio de 2019 (C.P. Roberto Serrato Valdés).

102 Sentencia T-390 de 2018. Énfasis por fuera del texto original.

103 Ver folio 70 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

104 Informe suscrito por la señora alcaldesa del municipio de Coromoro y presentado ante la Corte el 30 de octubre de 2019.

105 Folio 23 Cuaderno de Revisión de Tutelas.

106 Al respecto, cabe resaltar que se trata igualmente de un medio de defensa constitucional, que se caracteriza por la celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial, y en el que toda persona, por su condición de tal, se encuentra legitimada para acudir a la administración de justicia, en ejercicio de dicha acción, tal y como lo consagra el artículo 12, numeral 1°, de la Ley 472 de 1998.

107 En las entrevistas realizadas por la Personería Municipal de Coromoro, entre otras cosas, se afirma lo siguiente: "(…) he faltado al Colegio cuando llueve ya que empieza a haber deslizamiento de tierra y de piedra y no puedo pasar por el medio camino que hay en el derrumbe, incluso alguna vez intentando pasar me tropecé con una piedra me caí y me ensucié todo el uniforme y no pude [ir] al Colegio". (Folio 80 del Cuaderno de Revisión de tutelas). Y, en otra declaración se sostiene que: "(…) [El] deslizamiento en el camino del derrumbe nos impide el paso y por eso he faltado a clase, para llegar al Colegio tengo que madrugar a las 4 de la mañana, en ocasiones cuando vengo de camino y escucho la caída de las piedras me devuelvo para la casa y mi papa me acompaña para poder pasar llegando a las horas de la tarde el Colegio". (Folio 81 el Cuaderno de Revisión de Tutelas).

109 Observaciones Generales No. 13 del Comité DESC adoptada en 1999, con el fin de interpretar y aclarar el contenido del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968.

Énfasis por fuera del texto original.

110 Esta aproximación es la misma que se adoptó en decisiones anteriores por parte de este Tribunal. De una parte, la Corte, mediante sentencia T-306 de 2015, señaló que: "(…) ante una posible amenaza o violación de los derechos de un grupo poblacional vulnerable que, de acuerdo a la jurisprudencia, detenta una especial protección constitucional, es procedente el estudio de fondo del presente caso para efectos de determinar si existe una afectación real a los derechos fundamentales (…). // Lo anterior basado en sentencias como las SU 1116 de 2001, T-219 de 2004, T-135 de 2008 y la T-661 de 2012 , en las cuales la Corte ha reconocido que si bien la acción popular es el medio idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos colectivos; cuando de los hechos se deriva la posible vulneración de derechos fundamentales, como es el caso particular donde, además, se está debatiendo una posible afectación de sujetos de especial protección constitucional, es pertinente que el juez de tutela adelante un estudio de fondo sobre el caso y adopte una decisión tendiente a garantizar la protección de los derechos fundamentales afectados. Circunstancia que solo se presentará en la medida en que la acción popular no sea idónea para proteger los derechos fundamentales de los actores." Y, por la otra, en sentencia T-302 de 2019, la Corte dijo que: "Este caso, entonces, no es relativo a la omisión de unas autoridades de construir una obra pública para garantizar el tránsito de los habitantes de la vereda Campo Lajas del municipio de Sardinata, supuesto en el cual cabría preguntarse si es procedente la acción popular. No lo es porque aquellos no acreditaron legitimación en la causa por activa, la cual únicamente se radicó en cabeza de los niños, niñas y adolescentes de dicha localidad, para la protección de su derecho fundamental a la educación (…)".

111 En sentencia T-625 de 2013, la Corte señaló que: "(…) aunque el carácter fundamental del derecho al acceso integral y efectivo de la educación no se encuentra consagrado de forma expresa en la Carta Política, se deduce que persigue la realización de la persona y el goce efectivo de su bienestar social. Paralelamente, la jurisprudencia constitucional ha salvaguardado la aplicación de este derecho exhaustivamente y de este modo le ha otorgado su carácter sustancial y fundamental en la sociedad. En otros términos, el ámbito del derecho

a la educación sobrepasa el de ser un servicio público, pues es un derecho fundamental que guarda una íntima relación con otros derechos de estirpe sustancial, los cuales representan la posibilidad de todas las personas de elegir y acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a las demás disciplinas, para la explotación de estas en la realización de sus planes de vida".

112 CP art. 67. Por su parte, el artículo 5º de la Ley 115 de 1994 establece como fines de la educación, entre otros, los siguientes: "1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos. // 2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad. // 3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. (…) // 5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber (…)".

113 Sobre el particular señaló la Corte en sentencia T-105 de 2017: "El derecho a la educación constituye uno de los pilares más importantes del Estado Social de Derecho, ya que es un instrumento no solo para el desarrollo y crecimiento personal, sino un mecanismo idóneo para implementar los valores propios de una comunidad desarrollada: la tolerancia, el progreso social, cultural y económico, la participación ciudadana y la dignidad humana. Lo anterior, debido a que es un derecho que mientras más sea su cobertura, permitirá a las personas mejorar su calidad de vida, con el desarrollo intelectual que vayan adquiriendo simultáneamente."

114 En sentencia T-039 de 2016 se manifestó que: "(…) la jurisprudencia constitucional ha caracterizado a la educación como uno de los fines esenciales del Estado, como un derecho de especial protección por parte del mismo que tiene también la calidad de deber, del que depende la concreción de otros derechos fundamentales y que permite a sus titulares reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, y que a pesar de que el derecho a la educación no se encuentra consagrado como [derecho fundamental], la Corte le

ha otorgado ese carácter, (…) entre otros, en los siguientes eventos: (i) cuando quien exige la prestación del servicio es un menor de edad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Carta Fundamental, (ii) cuando la amenaza o vulneración del derecho a la educación apareja la amenaza o vulneración de otro derecho de carácter fundamental, como la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad o el debido proceso".

115 Sentencia C-376 de 2010.

116 CP art. 67, inciso 5º.

117 Ver, entre otras, las sentencias T-612 de 1992, T-329 de 1997, T-751 de 1999 y T-202 de 2000.

118 Como ya se dijo, adoptada en 1999, con el fin de interpretar y aclarar el contenido del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 74 de 1968.

119 Sentencias T-690 de 2012, T-458 de 2013, T-008 de 2016, T-545 de 2016 y T-209 de 2019.

120 Sentencia T-457 de 2018.

121 Sentencia T-743 de 2013. La Sala ha destacado y subrayado.

122 Sentencia T-105 de 2017. La Sala ha destacado y subrayado.

123 Sentencias T-467 de 1994 y T-209 de 2019. Igualmente se puede consultar el informe de la OCDE "La revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia", publicado en 2016, en el que se afirma que "[l]os modelos educativos flexibles, la educación étnica, la alimentación y el transporte escolar han contribuido a llegar a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, el origen socioeconómico, la ubicación geográfica, la etnia y el género aún condicionan en gran medida las oportunidades educativas de los niños colombianos". "Uno de los desafíos más grandes que enfrenta Colombia es la reducción de las marcadas desigualdades geográficas y socioeconómicas en el sistema educativo. Será necesaria una ambiciosa estrategia nacional, respaldada por los recursos financieros adecuados, para garantizar que todos los niños en las zonas rurales entren a estudiar a

tiempo y tengan igualdad de oportunidades para aprender". Este documento se puede consultar en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

124 En sentencia T-209 de 2019, la Corte dijo que: " (…) la pobreza, la violencia y el desplazamiento que aquejan grandes regiones de nuestro territorio nacional se erigen en obstáculos que impiden la efectividad del derecho a la educación, para el caso de las áreas rurales, este deber del Estado cobra especial relevancia, pues la educación es (…) el medio idóneo para superar estas circunstancias, tal como lo ha reconocido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General 13. Más aún, la superación de las condiciones de pobreza y exclusión social impide que el conflicto siga perpetuándose, de modo que la educación resulta un mecanismo eficaz para poner freno a las causas estructurales de la violencia.

Bajo esta lógica, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera reconoce que la transformación del campo contribuye a la construcción de la paz y contempla la educación rural (Punto 1.3.2.2) como uno de los puntos primordiales de la reforma rural integral. Al pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 892 de 2017, expedido por el Gobierno Nacional con el fin de asegurar la implementación del citado punto del Acuerdo, la Corte (…) señaló [que] '[l]os esfuerzos por regular la calidad de la educación (…) deben cualificarse en ciertas zonas del país en las que, por motivos históricos, el acceso a los servicios educativos ha sido deficiente e inequitativo en relación con la disponibilidad de programas y recursos en los lugares centrales del país. No hacerlo, quebranta el principio a la igualdad en la medida en que, tal como opera el sistema educativo, comporta cargas adicionales para aquellas personas que residen en zonas apartadas del país y aspiran a acceder a él en condiciones de calidad que satisfagan mínimamente el esquema de adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad (…)". Énfasis por fuera del texto original.

125 Ver, por ejemplo, sentencias T-467 de 1994, T-743 de 2013, T-085 de 2017 y T-091 de 2018.

126 Sentencia T-105 de 2017.

127 Sentencia T-209 de 2019. La Sala ha destacado y subrayado.

128 CP art. 67.

130 Ley 115 de 1994, artículo 147.

131 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

132 Ello, de acuerdo con el informe presentado conjuntamente por las Secretarías de Educación e Infraestructura del Departamento de Santander el 28 de noviembre de 2019 (folios 108 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

133 Sentencia T-545 de 2016.

134 Lo mismo ocurre cuando el demandado es un particular, en los casos taxativos y explícitos señalados en la Constitución y la ley.

135 Sentencia T-806 de 2003.

136 Al respecto, se puede consultar el Auto 548 de 2017, reiterado por el Auto 693 de 2017.

137 Ver Auto 222 de 2016, en el que sigue lo señalado en la sentencia T-086 de 2003.

138 Al respecto, ver Auto 693 de 2017.

139 Ibidem.

140 Sentencia T-306 de 2015.

141 Sentencia T-195 de 1995.

142 Sentencia T-306 de 2015.

143 Sentencia T-081 de 2013.

144 Construcción de un puente para atravesar una quebrada en el municipio Belén de los Andaquíes, Caquetá.

145 Construcción de un acueducto en la ciudad de Cartagena para las comunidades de Tierra Bomba.

146 Traslado de estudiantes y maestros de una institución educativa a otra, hasta que la Alcaldía de Cartagena ejecute y termine la remodelación de un colegio.

147 Sentencia T-209 de 2019.

148 Ibidem.

149 Ibidem.

150 Folio 165 del Cuaderno No. 1.

151 Puntualmente, la Alcaldía del municipio de Coromoro señaló que: "(…) informo al despacho que la construcción de cualquier puente amerita la inversión importante de recursos, de los cuales carece el municipio, por lo que se requiere el acompañamiento de una entidad del orden departamental o nacional que cofinancie este tipo de obras". Folio 170 del Cuaderno No. 1.

152 Así también lo relató una de las menores cuando señaló "no hay Colegios más cercanos, si me tocara ir al Colegio del casco urbano de Coromoro me quedaría más lejos, aproximadamente dos horas y media más o menos, además no tengo más alternativas que venir a estudiar a Pueblo Viejo el tiempo es de una hora y media más o menos, además que seguiría corriendo riesgo porque tengo que pasar por el derrumbe, no tengo más alternativas que venir a estudiar a Pueblo Viejo por la cercanía y porque vivo con mis papás y dependo de ellos." Ver folio 81 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

153 Ver folio 69 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

154 Si bien la Alcaldía Municipal de Coromoro señaló que el tiempo promedio es de "más de una hora", la Sala optará por darle mayor peso al dicho común del accionante y de las secretarías departamentales de educación y de infraestructura del departamento de Santander, que concluyeron que dicho tiempo es de dos horas.

155 En este punto, el tiempo señalado por el accionante y la Alcaldía para recorrer dicho

trayecto fue de 6 o 7 horas, y de 3 horas, respectivamente. Y, según el primero, la duración del trayecto es de 5 horas, si se toma otro sendero (por la vereda La Mina).

156 Ver folios 156 a 158 del Cuaderno No. 1.

157 Ver folio 157 del Cuaderno No. 1.

158 Según el informe sobre "Revisión de políticas…" de la OCDE, ya citado. En este documento, se afirma lo siguiente: "Muchas escuelas y colegios en Colombia tienen una jornada escolar estimada de 5 a 6 horas, aunque el gobierno está haciendo esfuerzos para implementar la jornada única en todas las escuelas y colegios, con un mínimo de 7 horas, de conformidad con la Ley General de Educación de 1994″. Véase, al respecto, el link: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

159 Al respecto, puede consultarse el estudio del Banco Mundial "Análisis y percepciones sobre los servicios de salud y educación en Nicaragua" del año 2009, el cual se encuentra en el siguiente sitio de la web: http://documents.worldbank.org/curated/en/818951468122358998/pdf/717640WP0P10720ud000Febreuary02009.pdf

160 Sentencia T-348 de 2016. Ver también sentencia T-1259 de 2008.

161 Ver folio 88 del Cuaderno No. 1. Lo anterior se ratifica en varias de las declaraciones de los NNA que fueron realizadas ante la Personería Municipal de Coromoro. En una de ellas, se señala de forma expresa que: "(…) he faltado al Colegio cuando llueve ya que empieza a haber deslizamiento de tierra y de piedra y no puedo pasar por el medio camino que hay en el Derrumbe, incluso alguna vez intentado pasar me tropecé con una piedra me caí y me ensucié todo el uniforme y no pude venir al Colegio". (Folio 80 del Cuaderno de Revisión de Tutelas). Y, en otra, se afirma lo siguiente: "(…) por deslizamiento en el camino del Derrumbe nos impide el paso y por eso he faltado a clase, para llegar al Colegio tengo que madrugar a las 4 de la mañana, en ocasiones cuando vengo de camino y escucho la caída de piedras me devuelvo para la casa y mi papá me acompaña para poder pasar llegando a las horas de la tarde al Colegio". (Folio 81 del Cuaderno de Revisión de Tutelas).

162 Si bien se alude a la existencia de un programa de transporte escolar, el mismo tan solo

cubre a los menores que se encuentran en modalidad internado, los cuales se recogen tanto los lunes como los viernes que regresan a sus casas. Folio 33 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

163 Ver folio 88 Cuaderno No. 1

164 Una de las menores entrevistadas por la personería municipal señaló sobre las condiciones de las instalaciones de la Institución Educativa Jesús León Guerrero lo siguiente: "le hace falta en infraestructura salones independientes, espacios recreativos, filtros de agua; hago parte del internado y le hace falta unidades sanitarias, acueducto independiente en la institución nos toca compartirlo con la comunidad veredal y a veces nos quedamos sin agua (…)". Folio 82 del Cuaderno de Revisión de Tutelas. Énfasis por fuera del texto original.

165 Así se lo hizo saber al accionante la Alcaldía Municipal de Coromoro, respuesta que obra a folios 114 a 115 del Cuaderno No. 1.

166 Pregunta novena del punto tercero del Resuelve del Auto del 23 de octubre de 2019. Ver folios 26 a 30 del Cuaderno de Revisión de Tutelas.

167 La sala entiende que el paso peatonal por el sector "El Derrumbe" ha sido definitivamente clausurado por las autoridades municipales. Sin embargo de la respuesta del accionante se infiere que los menores algunas veces lo transitan, con lo cual el riesgo sigue latente.

168 El juez de primera instancia es el componente para verificar el cumplimiento de las órdenes que se emitan en sede de revisión, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y lo señalado por la Corte, por ejemplo, mediante Autos 270 de 12, 143 de 13, 060 de 14 y 046 de 17.

169 La norma en cita dispone que: "El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. // 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.".