

Sentencia T-636/13

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Requisitos no tienen aplicación

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Cualquier persona puede exigir el cumplimiento de los derechos de los niños

Todas las personas deben concurrir en la protección de los niños y de las niñas, y están llamadas a ejercer acciones para que cesen las situaciones de vulneración o amenaza que afectan el desarrollo armónico de los menores o el pleno ejercicio de sus derechos. La Sala de Revisión considera que este deber se puede concretar mediante tres tipos de actos: ejerciendo directamente las acciones para eliminar la afectación o amenaza de un derecho; colaborar con las autoridades competentes en la búsqueda de acciones prontas para que no se perpetúe la violación o se elimine la amenaza; o simplemente, poniendo en conocimiento de las autoridades la situación, para que éstas tomen las medidas adecuadas en el marco de sus competencias. Los derechos a la integridad y a la educación no son derechos colectivos. Son derechos fundamentales que son protegidos de forma eficaz a través de la acción de tutela. Y en tal evento la legitimación por activa puede configurarse a partir de figuras como la representación o la agencia oficiosa, más aún si se trata de proteger las garantías fundamentales de personas que por su edad o estado de salud, o cualquier otra justificación legítima, no pueden acudir directamente a la administración de justicia, como sería el caso de los niños o las personas que por problemas de salud no pueden valerse por sí mismas.

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una

educación adecuada se logra cuando los menores acceden a la Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgos, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION Y A LA INTEGRIDAD DE LOS NIÑOS Y NIÑAS-Caso de 21 estudiantes que acuden a escuela en condiciones ruinosas y atenta contra la integridad física de los menores

DERECHO A LA EDUCACION DE LOS NIÑOS Y NIÑAS-Orden de adecuar un lugar en forma inmediata, para que las niñas y los niños reciban sus clases, mientras finaliza la construcción de la nueva sede escolar

Referencia: expediente T-3909087

Acción de tutela presentada por Nahun Meneses Galvis contra el Departamento del Cesar y el Municipio de Pailitas

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, el veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo del Cesar, el dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013) dentro del proceso de tutela de Nahun Meneses Galvis, en representación de 21 niñas y niños de la vereda Caracolí, contra el Departamento del Cesar y el Municipio de Pailitas

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Cinco, mediante auto proferido el veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013)

I. ANTECEDENTES

El señor Nahun Meneses Galvis presentó acción de tutela con la finalidad de que se protejan los derechos fundamentales a la educación e integridad de 21 niñas y niños de la vereda Caracolí en el Municipio de Pailitas, y se ordene al Departamento del Cesar y el Municipio de Pailitas adecuar la infraestructura de la escuela Nueva Caracolí No.1, a la que asisten los menores, a condiciones de habitabilidad, eliminando la amenaza de derrumbe; o de ser necesario, se inicie la construcción de una nueva sede educativa. A continuación la Sala de Revisión expone los hechos del caso concreto.

1. Hechos

1.1. El actor actúa en el proceso de la referencia en representación de 21 niñas y niños residentes en la vereda Caracolí del Municipio de Pailitas, en Cesar. Señaló que los menores a quienes representa, reciben clases en una escuela en condiciones ruinosas. Que se trata de un lugar que tiene las paredes caídas, los techos y baños están deteriorados, y los pupitres están corroídos. En concreto, manifestó:

“(…) me duelen las circunstancias de indefensión y vulneración a la dignidad humana, en que reciben educación los niños de la vereda en que vivo. Menores que por su condición campesina aceptan recibir educación en este estado de cosas indignas. Sus padres campesinos ignoran los derechos que tienen. Y el docente de la escuela, por sus condiciones laborales de inestabilidad, se abstiene de iniciar cualquier acción contra las autoridades municipales o departamentales”. [1]

1.2. Asimismo sostuvo que la comunidad suscribió varios derechos de petición dirigidos a las entidades accionadas, sin que las mismas hubieran planteado una solución a la situación descrita. No obstante, también señaló que el 11 de noviembre de 2012 el Personero Municipal de Pailitas realizó una inspección a la escuela, en la que constató las deficiencias en que se encuentra la estructura de la misma, y dejando como constancia de la visita, un informe del 13 de noviembre de 2012, que a su vez es respuesta a la petición elevada por la comunidad en la que se solicitó a la administración departamental y municipal “acompañamiento sobre el estado actual de la escuela Caracolí.” El contenido del documento referido es el siguiente:

“Por medio del presente de la manera más respetuosa reconocerle esa importante labor que vienen adelantando los miembros de la comunidad en cabeza del presidente de la JAC donde denuncia la grave situación que padecen los estudiantes de la escuela vereda Caracolí donde se encuentra en total abandono en tal sentido la ciudadanía manifiesta que no se han tomado cartas sobre el asunto en aras de darle una solución a dicha problemática, por consiguiente el suscrito personero municipal, el secretario de planeación municipal se desplazó a la vereda del día 11 de noviembre de 2012 para conocer del primera mano el estado de la misma en tal visita nos acompañó el presidente de la junta de acción comunal el SEÑOR CESAR NAVARRO como miembro y en representación de ella. Se inspeccionó, se tomaron fotografías, se hicieron las medidas y se firmó un acta sobre el estado de la escuela desarrollándose las siguientes actividades.

Primero: se visitó la escuela y se tomaron fotografías donde constatará la situación de la escuela. Escuela sin paredes, pisos deteriorados, la estructura de la cubierta podrida, sin unida sanitaria, sin comedor, sin puerta, sin espacios recreativos, y ubicada en un sitio de alto riesgo. Luego se procede a realizar un acta donde manifiesta el secretario de planeación que dicha escuela será reubicada en un sitio que no genere riesgo para la integridad física de los estudiantes.

Segundo: de igual forma se visitó el sitio donde se presupuesta construir la escuela manifestando el secretario de planeación que la construcción de dicha obra se debe primero legalizar el predio para tener seguridad de la inversión de los recursos públicos, expresa el presidente de la JAC que ya se tienen adelantadas las gestiones para que se dé en calidad de donación el predio donde se va a ubicar dicha escuela y los trámites ya están

adelantados.

Tercero: se tomaron medidas por medio de GPS manifestando planeación municipal que se compromete a que en la próxima semana el día jueves va a someter al Consejo de Prevención del Riesgo Municipal que sea certificado como obra perjudicada por la ola invernal para adelantar los trámites de la consecución de los recursos públicos para financiar la construcción de la escuela y así lograr las gestiones de tener una escuela con las mínimas condiciones de seguridad y confianza para toda la comunidad.

En tal sentido este despacho previas quejas recibidas por miembros de la comunidad da cumplimiento a la solicitud requerida por miembros de la misma y resaltar que con anterioridad la secretaría de educación visitó el municipio de Pailitas donde se dio a conocer la problemática expresar que dentro de nuestras funciones constitucionales y legales haremos las gestiones necesarias para que sea una realidad la construcción de dicha escuela, el acta de visita y las fotografías este despacho la notificará en el término de la distancia a la Secretaría de Educación Departamental, Alcalde Municipal y al Gobernador del Departamento”.[2]

1.3. El informe está acompañado del acta de la visita en el que se describen las condiciones de deterioro de la escuela Nueva Caracolí No. 1:

“La estructura de la escuela se encuentra conformada por pared de tierra, apisonado o tapia pisada, la cual se encuentra en un estado crítico puesto, sus paredes están agrietadas, y destruidas en un 70%.

La estructura de la cubierta está conformada por vigas en madera las cuales se encuentran deterioradas o podridas a causa del tiempo, el techo en zinc el cual presenta rotos en toda el área, lo que no garantiza la seguridad de los bienes que se encuentran en la escuela.

El piso de la escuela se encuentra agrietado producto del mal estado de la escuela, presentado fisuras en toda su extensión.

Durante la visita se pudo apreciar que la escuela no tiene ningún tipo de seguridades puesto no tiene puertas debido al mal estado de las paredes. Cabe resaltar que el estado actual de la escuela genera riesgo inminente para la integridad física de los niños.

La escuela carece de una unidad sanitaria, cocina, comedor y sitios de recreación y esparcimiento, puesto el área donde se encuentra construida es zona de alto riesgo.

Actualmente manifiesta el señor presidente que a la escuela asisten alrededor de 15 a 20 niños hijos de campesinos.

El Secretario de Planeación Municipal con base en la visita realizada considera inminente la reubicación inmediata de la escuela que garantice los niveles básicos de seguridad y confianza a los niños. El presidente manifiesta que existe un lote de terreno que será donado por un habitante de la vereda en donde el municipio adelanta trabajos de exploración en un 50%, faltando la adecuación de la entrada.

Posterior a la visita de la escuela actual nos trasladamos al lote dispuestos por la comunidad en donación para la construcción de la nueva escuela, en dicho lugar se realizó el recorrido al terreno, en donde se tomaron puntos de referenciación con GPS, con el objetivo de determinar la extensión de dicho lote. Fue intervenido pues se realizó la explanación por parte de la Alcaldía Municipal, haciendo falta la adecuación de la vía y una parte del plan del futuro colegio.

El presidente de junta se compromete a adelantar los trámites con el propietario del lote con el objetivo de obtener la legalidad del mismo".[3]

1.5. Por tanto, solicita al juez de tutela que ordene a la Gobernación del Cesar y a la Alcaldía de Pailitas "construir una escuela en condiciones dignas," y que mientras se efectúa la construcción "los niños sean trasladados a una escuela cercana, y que su traslado sea costado por el municipio o gobernación, lo mismo que sus refrigerios diarios."

2. Respuesta de la Gobernación del Cesar

2.1. Jaime Luis Fuentes Pumarejo, Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos del Departamento, solicitó que se nieguen las pretensiones elevadas por el señor Nahun Meneses Galvis en representación de 21 niños de la vereda Caracolí, y que en su lugar se declare que la administración departamental inició los trámites para la adecuación y mejoramiento de la sede educativa.

2.2. El funcionario inició la respuesta señalando que los hechos descritos por el accionante

son ciertos, a excepción de la afirmación en la que manifestó que la administración departamental no dio respuesta a las peticiones elevadas por la comunidad. Señaló que precisamente fue a partir de la queja radicada por el peticionario el 12 de septiembre de 2012, que la administración inició las acciones correspondientes para la adecuación de la escuela, situación que se concretó con la visita del Personero Municipal al lugar en que se encuentra ubicada la edificación. De la misma forma, que en respuesta a dicha queja el Departamento remitió el oficio CSED ex 3705 del 12 de octubre de 2012, dirigido al Jefe de la Oficina del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo y al Alcalde del Municipio de Pailitas, para que ejecutaran acciones preventivas de protección de los menores. En ese documento la Secretaria de Educación Departamental, Ana Carolina Navarro Navajas, advirtió:

“(…) se encontró que las condiciones en las que funciona la escuela no son adecuadas y representan un peligro inminente para los 21 niños que allí toman sus clases; es por tal motivo que con extrema preocupación solicitamos de usted y de su equipo de gestión del riesgo que tomen acciones preventivas de manera inmediata con el fin de evitar situaciones que haya que lamentar dichas acciones deben apuntar a la reubicación de los niños y a garantizar la continuidad de las clases con el fin que no se afecte el normal desarrollo de éstas y que salvaguarden el derecho a la educación de los menores asistentes a dicha escuela.”

2.3. Agregó que para el año 2013 la Diócesis de Valledupar es la encargada de administrar la escuela Nueva Caracolí No.1, y como parte del contrato suscrito con la Gobernación para tal fin, se incluye el componente de adecuación de la infraestructura de la sede. En ese mismo sentido, sostuvo que la Diócesis y la Alcaldía de Pailitas están adelantando los trámites para la contratación de la construcción de una nueva sede escolar en un terreno donado por la comunidad para tal efecto. Afirmó que para el Departamento es prioridad mejorar la infraestructura de los establecimientos educativos del sector oficial, en especial, de aquellos ubicados en las zonas rurales de difícil acceso, como es el caso de la escuela en mención.

2.4. Finalmente, sostuvo que no es posible acceder a la petición de reubicar temporalmente

a los menores, toda vez que la sede educativa más cercana está ubicada en la vereda El Terror, a una hora de camino de Caracolí, y por no existir infraestructura para el tránsito de transporte público, no se puede garantizar el desplazamiento de los menores a dicha sede educativa.

3. Decisiones objeto de revisión e impugnación

3.1. En primera instancia el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, en sentencia del 20 de febrero de 2013, declaró la improcedencia de la acción porque consideró que la acción popular es la vía judicial idónea para solicitar la protección de los derechos fundamentales de los niños y las niñas que asisten a la escuela Nueva caracolí No. 1 de la vereda Caracolí. Explicó que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela sólo desplaza el mecanismo de la acción popular cuando en el caso concreto se establece (i) que la afectación de un derecho colectivo, vulnera o amenaza una garantía fundamental, y (ii) que el peticionario en el proceso de tutela es el titular del derecho fundamental desconocido o amenazado. A su juicio el último requisito mencionado no se cumple en el caso actual, porque no es el actor quien resulta directamente afectado por la situación de riesgo descrita en relación con la escuela Nueva Caracolí No.1.

No obstante declarada la improcedencia de la acción, el juzgado exhortó al Gobernador del Cesar y al Alcalde de Pailitas para adoptar las medidas que dentro del marco de sus competencias les permitan garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la educación en condiciones dignas de los menores que estudian en la sede educativa Nueva Caracolí No.1.

3.2. El accionante impugnó la decisión señalando que no es viable acudir a una acción popular, que es un proceso más largo que no garantiza los derechos fundamentales de los 21 niños y niñas de la vereda en forma eficaz como ocurre con la acción de tutela, ya que la intervención del juez constitucional se requiere en forma inmediata. Señaló que el exhorto hecho por el juez de primera instancia al Departamento del Cesar y la Alcaldía de Pailitas no es una orden real de protección y que en ese sentido la administración no asumirá la responsabilidad de adecuar la escuela para que no se ponga en riesgo más la integridad de los menores, y se le garantice la continuidad en su desarrollo educativo.

3.3. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Cesar, en fallo del 18 de abril de

2013, confirmó la sentencia impugnada. Consideró la Sala que:

“(…) la Sala encuentra que, a pesar de que está probado el mal estado de la escuela ubicada en la vereda Caracolí del Municipio de Pailitas – Cesar, y que su deterioro podría afectar el derecho de acceso al servicio público de educación de los niños de la vereda, resulta absolutamente claro en el proceso que no se demostró que el accionante y los niños que estudian en la escuela ubicada en la vereda Caracolí del Municipio de Pailitas – Cesar, tiene afectados sus derechos fundamentales por causa de las actuales condiciones de la escuela. Es más, tal y como puede verse en la descripción del material que reposa en el expediente, ni si quiera está probado que el peticionario vive en la vereda Caracolí o que es usuario de la escuela en cuestión, de tal forma que pueda deducirse que el mal estado de la escuela se traduce en un impedimento para ejercer sus derechos fundamentales.”

Concluyó que los derechos fundamentales presuntamente afectados pueden ser protegidos por la vía de la acción popular.

4. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

4.1. De acuerdo con lo manifestado por la administración, el Departamento del Cesar en coordinación con la Alcaldía de Pailitas, el Personero Municipal y la Diócesis de Valledupar, iniciaron los planes de adecuación del terreno donado por la comunidad para la construcción de la sede de la escuela Nueva Caracolí No.1, así como los trámites de contratación para iniciar la construcción de la obra. No obstante, en el expediente no hay pruebas de las acciones concretas adelantadas por las entidades responsables.

4.1.1. Mediante auto de pruebas del 29 de julio de 2013, se requirió al señor Gobernador del Cesar, al Alcalde del Municipio, al Personero Municipal de Pailitas, y a la Diócesis de Valledupar, para que remitieran información relacionada con la construcción de la nueva sede de la escuela, incluyendo el plan de adecuación del terreno donado por la comunidad. Específicamente, la Sala requería conocer (i) si la administración realizó las gestiones de adecuación del terreno; y (ii) si ya se inició la construcción de la escuela. En caso afirmativo, la administración debería enviar un informe detallado del plan de trabajo que se ha puesto en marcha para ejecutar la construcción, y el plazo máximo fijado para la entrega de la escuela a la comunidad.

En el informe también debían detallarse las especificaciones de la nueva sede, y cómo se garantizaría a los niños y las niñas espacios adecuados para su aprendizaje, alimentación, recreación y satisfacción de sus demás necesidades, así como las de las personas que hagan parte de la gestión educativa. En caso contrario, es decir, que la construcción de la escuela no se hubiere iniciado, las entidades debían explicar a la Sala las razones para ello, así como el plan de acción de la administración para iniciar la inmediata construcción de la sede, de forma tal que no se lesione la continuidad en el goce efectivo del derecho a la educación de los menores.

4.1.2. Además, en el mismo auto, y con el fin de proteger la vida e integridad de los 21 niños que asisten a la escuela Nueva Caracolí No. 1, la Sala Primera de Revisión tomó la decisión de ordenar como medida cautelar al Departamento del Cesar:

“(…) que en el término de un (01) mes contado a partir de la comunicación del presente auto y mientras finaliza la construcción de la nueva sede de la escuela Nueva Caracolí No. 1, disponga de un lugar apto para que los menores sigan recibiendo clases. Para el adecuado cumplimiento de esta orden, la Gobernación deberá asegurarse que el sitio designado no imponga a los menores, a sus familias y a los educadores, una carga desproporcionada de desplazamiento entre sus viviendas y el lugar asignado, y que se les garantice alimentación a las horas adecuadas para ello, un espacio de recreación y sanitarios. La finalidad que deberá observar la entidad para el cumplimiento de esta orden es garantizar a los niños y niñas la continuidad en su proceso educativo, en condiciones que no amenacen su integridad o incluso su vida. Sobre el lugar asignado por la administración, y las calidades exigidas, la Gobernación deberá remitir información a esta Sala.”

4.2. En respuesta radicada en la Corporación el 9 de agosto de 2013, el señor Oscar José Vélez Isaza, Obispo de la Diócesis de Valledupar, indicó lo siguiente:

Con fecha 29 de Noviembre de 2012 se suscribió contrato de compraventa, entre la Junta de Acción Comunal de Caracolí y el propietario de un inmueble conocido con el nombre de Alto Bello, con una extensión de 71 hectáreas de tierra ubicado en la vereda Caracolí del municipio de Pailitas Cesar, que fue entregado para la construcción de la sede educativa Caracolí No. 1.

La sede educativa constará de un aula de clases y una batería sanitaria, teniendo como

tiempo de construcción un término máximo de tres meses.

De lo antes mencionado se puso en conocimiento mediante comunicación de junio 18 de 2013, al Secretario de Educación Departamental del Cesar dentro del contrato 2013 02 0098.

Obtenida la autorización por parte del ente administrativo, se procede con fecha agosto 11, a dar inicio a las obras previa autorización y aprobación de planos.

El término transcurrido entre la adquisición del inmueble y la iniciación de la obra corresponde a los procesos propios administrativos de autorizaciones y legalizaciones, elaboración de planos, contratación de personal idóneo para la ejecución de la obra y disposición de materiales de construcción, teniendo en cuenta el sitio de la misma, denominado de difícil acceso.[4]

4.2.1. Al documento se acompaña (i) el traspaso del predio entre la donante y la Junta de Acción Comunal de Caracolí; (ii) los planos del aula rural que reemplazará la antigua sede de la escuela Nueva Caracolí No.1, y (iii) una copia de la comunicación dirigida por el Supervisor Delegado de Infraestructura Educativa de la Secretaría de Educación Departamental del Cesar, James Fabián Quiroz Benjumea, al Obispo de Valledupar Oscar José Vélez Isaza, con el siguiente contenido:

“Una vez revisada la documentación solicitada por parte de la Secretaría de Educación, me permito informarle lo siguiente:

1. Se aprueba el inicio de las intervenciones a realizar mediante el contrato 0098 de 2013 relacionada en el oficio de fecha 17 de Junio de 2013 enviado a esta dependencia.
2. Es de carácter obligatorio que todas las intervenciones a realizarse en el contrato de la referencia cumplan con la norma técnica 4595 y 4596 (planeamiento y diseño de ambientes escolares) del Ministerio de Educación Nacional.
3. Una vez finalizadas las intervenciones, hacer entrega a esta supervisión técnica en inventario de las mismas que contenga planos y fotos que permita tener la información actualizada respecto al alcance de estas intervenciones.

La Secretaría de Educación realizará el acompañamiento necesario a través del funcionario delegado por el Secretario de Educación Departamental, una vez iniciadas las distintas intervenciones contenidas en el contrato”.[5]

4.2.2. También se adjuntó a la respuesta una comunicación suscrita por Oscar José Vélez, Obispo de Valledupar; Aldemar Ardila Duarte, Coordinador General de la Diócesis; y el arquitecto Jimmy Alberto Caballero Martínez, dirigida al Secretario de Educación Departamental Juan Carlos Calderón Araujo. En el escrito se hace una relación de las obras que se van a realizar en diferentes sedes educativas administradas por la Diócesis de Valledupar en virtud del contrato No. 2013 02 0098, celebrado con la Gobernación del Cesar. Sobre la escuela Nueva Caracolí No.1, se lee que el presupuesto estimado por la Diócesis para la construcción del aula escolar es de \$23.394.200 de pesos, y \$13.073.200 de pesos para la adecuación de 2 baterías sanitarias; asimismo, de acuerdo con la información suministrada, la obra se inició el 11 de agosto de 2013 y tiene como término de duración 3 meses a partir de dicha fecha. También, se señaló que los materiales serán entregados a la comunidad y que una vez la obra esté terminada, se hace su entrega oficial a la comunidad con la respectiva acta de recibo.

4.3. Por su parte, el 15 de agosto de 2013 la Gobernación del Cesar, a través del Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos, radicó respuesta al auto de prueba en la Corporación. El contenido del documento se transcribe enseguida:

“La administración departamental, una vez recibió el fallo de tutela de la acción constitucional impetrada por el señor Nahun Meneses Galvis, procedió a realizar visita a la Escuela Caracolí No. 1, perteneciente al centro Educativo raya Grande del municipio de Pailitas, Cesar, con el fin de conocer de primera mano las condiciones de esta y el estado de vulnerabilidad o riesgo en el que se encontraban los niños y el profesorado del referenciado establecimiento educativo. Inmediatamente se hizo la verificación correspondiente se iniciaron los trámites con el fin de adelantar las acciones pertinentes para salvaguardar la integridad de los niños y darle una solución pronta a la problemática encontrada.

De modo, que se procedió a incluir dentro del contrato No. 2013 02 0098 suscrito entre el Departamento del Cesar y la Diócesis de Valledupar cuyo objeto es ADMINISTRACIÓN DE LA

PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO EN LA ZONA DE DIFÍCIL ACCESO VIGENCIA 2013- EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR, toda vez que esta sede hace parte de los establecimientos educativos que administra el operador contratada para tal fin, especialmente la sede educativa Caracolí No. 1, perteneciente al centro Educativo Raya Grande del municipio de Pailitas. Teniendo en cuenta la norma NTC 4595, la cual hace referencia al Planeamiento y Diseño de Instalaciones y Ambientes Escolares emitida por el Ministerio de Educación Nacional y la matrícula de la Escuela Caracolí No. 1 del municipio de Pailitas, es de 21 estudiantes, y la norma en comento establece que por cada 40 estudiantes se requiere un aula de clases, se procedió a incluir dentro del contrato suscrito con la Diócesis de Valledupar arriba enunciado, la construcción de 1 aula de clases y una batería sanitaria para esta sede educativa, aclarando, que la extensión del terreno adquirido es de 1 hectárea, por lo tanto queda con espacio suficiente para realizar obras correspondientes a espacios complementarios, los cuales serán tenidos en cuenta para las futuras intervenciones por parte de la administración Departamental.

El día 12 de agosto del año en curso, se inició la construcción de la batería sanitaria y del Aula de Clases, según lo manifestado por el contratista de la obra, informando que esta tendrá una duración de 3; la mampostería de la obra será construida en bloque hueco en arcilla, pañetada y pintada, el piso es en cemento pulido, las ventanas y puertas serán en carpintería metálica, y la cubierta será construida en asbesto cemento.

Sobre la medida cautelar adoptada por la Sala de Revisión para proteger la integridad de las niñas y de los niños, y garantizarles la continuidad en la formación educativa, el funcionario de la Gobernación sostuvo:

“En cuanto a la orden de trasladar a los estudiantes de esta sede educativa, no ha sido necesario, toda vez que los padres de familia decidieron continuar con la prestación del servicio en la sede antigua, mientras se construye la nueva sede; ya que la nueva construcción se está llevando a cabo a 100 metros de distancia en la parte superior, garantizando que esta construcción no se encuentre en zona de riesgo, ni a menos de 50 metros de distancia de la vía, como lo establece la norma técnica NTC 4595 expedida por el Ministerio de Educación Nacional

En cuanto al suministro de la alimentación escolar, se informa que dentro del mismo

contrato suscrito con la Diócesis de Valledupar, está incluida la dotación de raciones alimenticias para cada uno de los estudiantes, lo cual es verificado por la interventoría del contrato.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico a tratar

2.1. El señor Nahun Meneses Galvis es residente de la vereda Caracolí en el Municipio Pailitas en el Departamento del Cesar. Presentó la acción de tutela solicitando que se protejan los derechos fundamentales de 21 niñas y niños que asisten a la escuela Nueva Caracolí No.1, en tanto la estructura de la sede educativa presenta varias deficiencias que afectan la continuidad en la formación educativa de los menores, y que pone en riesgo su integridad; además, de acuerdo con lo conceptuado por la Personería y la Secretaría de Planeación Municipal, el aula está construida en un terreno de alto riesgo. Por su parte, el Departamento del Cesar señaló que la Alcaldía Municipal de Pailitas y la Diócesis de Valledupar, se encuentran adelantando los trámites de una nueva sede educativa en un terreno donado por un residente de la vereda.

Los jueces de instancia declararon la improcedencia de la acción tras señalar que cuando la acción de tutela desplaza el mecanismo de la acción popular, que sería la vía judicial idónea para ventilar asuntos que involucran derechos colectivos, la persona interesada debe ser la directa afectada en sus derechos fundamentales. En este caso, concluyeron, no son los derechos del señor Nahun los que se pretenden proteger, y por lo tanto, no existe legitimación por activa para actuar en la causa.

2.2. La Sala de Revisión debe resolver en este caso el siguiente problema jurídico: ¿vulneran

varias entidades, el Departamento del Cesar y el Municipio de Pailitas, (Cesar), el derecho a la educación de un grupo de niñas y niños, por no adoptar medidas efectivas para evitar que reciban clases en una escuela (i) construida sobre un terreno de alto riesgo; (ii) no habitable ya que su estructura principal presenta fallas que afectan la estabilidad de las paredes y amenazan con caerse, y (iii) que no tiene espacios adecuados para recreación, alimentación y para que los menores realicen sus necesidades fisiológicas?

2.3. Como los jueces de instancia declararon improcedente la acción de tutela objeto de revisión, antes de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al deber constitucional de toda persona, cuando tiene noticia de que los derechos fundamentales de los niños y las niñas están siendo vulnerados o amenazados, de adoptar las medidas idóneas para que cese la situación que obstaculiza el goce efectivo de sus garantías constitucionales. Luego, la Sala reiterará los deberes de la administración para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de menores, especialmente en lo que respecta a su derecho de acceder al sistema educativo en condiciones dignas, y a que se les provea de forma oportuna lo necesario para garantizar el adecuado desarrollo educativo.

3. El deber constitucional de toda persona de proteger el goce efectivo de los derechos de las niñas y los niños, directamente, en coordinación, o a través de las autoridades competentes

3.1. Por disposición expresa de la Constitución (art. 44) los particulares están facultados para actuar en defensa de los derechos de los niños y de las niñas. Dice el artículo 44 superior que “la familia, la sociedad y el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. Y dispuso que cualquier persona pueda exigir a las autoridades la protección de sus derechos fundamentales, e incluso, pedir sanción de las personas responsables de la infracción de dichas garantías.

3.2. El contenido de la norma es preciso: todas las personas deben concurrir en la protección de los niños y de las niñas, y están llamadas a ejercer acciones para que cesen las situaciones de vulneración o amenaza que afectan el desarrollo armónico de los menores o el pleno ejercicio de sus derechos. La Sala de Revisión considera que este deber se puede concretar mediante tres tipos de actos: ejerciendo directamente las acciones para

eliminar la afectación o amenaza de un derecho; colaborar con las autoridades competentes en la búsqueda de acciones prontas para que no se perpetúe la violación o se elimine la amenaza; o simplemente, poniendo en conocimiento de las autoridades la situación, para que éstas tomen las medidas adecuadas en el marco de sus competencias.

3.3. Ahora bien, como parte de los actos de protección de los particulares está acudir a la administración de justicia para que mediante procesos eficaces se garantice el goce efectivo de un derecho fundamental de un niño o una niña. La acción de tutela, por disposición de la norma superior, es el medio eficaz de protección de garantías constitucionales cuando no existe otro medio de defensa judicial, o sí existiendo otro medio de defensa, éste no resulta eficaz. Tratándose de los derechos de los niños y de las niñas, que son prevalentes, la tutela, en todo caso, es la acción judicial idónea de protección de sus derechos para prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.4. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Sala estima que en el caso concreto los jueces de instancia desconocieron el hecho de que el señor Nahun Meneses actuó en cumplimiento del deber constitucional descrito, al acudir a la tutela para solicitar el amparo de los derechos fundamentales a la educación e integridad de los 21 menores que acuden a la escuela Nueva Caracolí No. 1. En ambas instancias se hizo el estudio de procedencia de la acción a partir de los requisitos que ha establecido esta Corporación cuando quiera que se trata de una acción de tutela que desplaza la acción popular como mecanismo natural para proteger derechos colectivos. Concluyeron que la jurisprudencia exige que el titular de la acción de tutela sea la persona directamente afectada en sus derechos fundamentales. Y como el señor Nahun no actuó en nombre propio, sino en nombre de los 21 menores, declararon la improcedencia de la tutela.

3.5. Es cierto que de conformidad con lo establecido por la Corte la acción de tutela para solicitar el goce efectivo de un derecho que, en principio, debe ser garantizado a través de la acción popular, debe ser presentada por el directo afectado.[7] Pero también es cierto que los derechos a la integridad y a la educación no son derechos colectivos. Son derechos fundamentales que son protegidos de forma eficaz a través de la acción de tutela. Y en tal evento la legitimación por activa puede configurarse a partir de figuras como la representación o la agencia oficiosa, más aún si se trata de proteger las garantías fundamentales de personas que por su edad o estado de salud, o cualquier otra justificación

legítima, no pueden acudir directamente a la administración de justicia, como sería el caso de los niños o las personas que por problemas de salud no pueden valerse por sí mismas.

3.6. Así por ejemplo en la sentencia T-029 de 1994[8] la Corte reconoció que la legitimidad por activa de la accionante del proceso de tutela se fundamentaba directamente en el artículo 44 de la Constitución. Se trató del caso de una persona que solicitó al ICBF actuar en defensa de varios niños en estado de indigencia que vivían en diferentes parques de la ciudad de Villacencio. La ciudadana relató que las niñas y los niños estaban expuestos a condiciones de abandono, intemperie y promiscuidad y que le preocupaba ver cómo “estas criaturas inocentes se consumen cada día en el vicio, en las enfermedades y el temor – temor a ser asesinados como había ocurrido con algunos de sus compañeros, según le relataron algunos menores a la peticionaria- La accionante pedía, en concreto, que el ICBF les brindara a las niñas y a los niños rehabilitación física y moral, y realizara las gestiones para ayudarlos a recuperarse de la situación de abandono.

“El bienestar de la infancia, es una de las causas finales de la sociedad -tanto doméstica como política-, y del Estado; por ello la integridad física, moral, intelectual y espiritual de la niñez, y la garantía de la plenitud de sus derechos son, en estricto sentido, asunto de interés general. Son fin del sistema jurídico, y no hay ningún medio que permita la excepción del fin.

Pero no basta con el deber de asistencia, porque la Constitución obliga al Estado, a la sociedad y a la familia también a proteger al niño. Esta protección implica realizar las acciones de amparo, favorecimiento y defensa de los derechos del menor. Por ello el artículo 44 superior, concluye en su último inciso: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás; lo cual está en consonancia con el inciso tercero del artículo 13 de la Constitución que señala: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”.

Esta especial protección -que abarca a la infancia- más la prevalencia de los derechos de los niños, hace que estos tengan una exaltación jurídica, dado el interés general que, al recaer sobre ellos, se hace superior y, por tanto, incondicional. Lo anterior se traduce en el ineludible deber del Estado y de la sociedad de respetar, en primer término, dicha

prevalencia, y de actuar de manera inmediata e incondicional, siempre que la infancia se halle en estado de necesidad, como deber prioritario e ineludible. Si los derechos de los niños son prevalentes, el deber del Estado de asistencia y protección a la infancia, también lo es. Luego no pueden alegarse otras obligaciones que dilaten la eficacia del Estado y de la sociedad hacia la protección de los menores, porque el deber hacia éstos prevalece sobre cualquier otra consideración social, política, jurídica o económica.”

3.6.1. En la tutela también se presentó un problema de legitimación por activa, una vez el juez de segunda instancia dijera que la ciudadana no podía ejercer la agencia oficiosa en una situación que debía ser resuelta a través de la acción popular. Consideró ese juez que el mecanismo era la acción popular porque se trataba de la defensa del interés común de un grupo de personas. Al respecto, la Corporación estimó que la agencia oficiosa en casos en los que se involucran derechos de las niñas y de los niños, encuentra fundamento directo en el mandato constitucional que faculta a cualquier ciudadano a ejercer las acciones correspondientes para la protección de sus garantías fundamentales. Y concluyó que si bien los menores a quienes la tutelante representaba no habían sido individualizados, cada uno de ellos era titular de múltiples derechos prevalentes que se concretizarían una vez el ICBF iniciara las labores de protección.

3.6.2. La Sala Novena de Revisión protegió a los menores. No compartió la conclusión del juez de segunda instancia a propósito de que por ser parte de un grupo que tiene un interés común, la acción a ejercer era la acción popular. Por lo tanto, ordenó al ICBF adelantar una investigación para tener la certeza de quiénes eran los afectados, y proceder a declararlos en situación de abandono; además de ofrecerles la asistencia requerida, dadas las condiciones de precariedad en que se encontraban.

3.7. En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-385 de 1995[9]. Se trató de una comunidad que acudió a la acción de tutela para solicitar a una entidad de derecho privado que tenía a su cargo la administración de varias escuelas públicas de Cartagena, realizar la adecuación de una escuela ubicada en la Comuna 19 de esa ciudad. El establecimiento presentaba fallas estructurales que ponían en riesgo la integridad y vida de los estudiantes y profesores. Los representantes de la sociedad accionada alegaron que el Distrito de Cartagena era la entidad responsable de hacer las reparaciones por deterioro de las escuelas, porque las adecuaciones físicas no estaban incluidas en el convenio

suscrito con dicho ente territorial. El juez de segunda instancia declaró la improcedencia de la acción por falta de legitimación por pasiva.

3.7.1. Sin embargo, al ser seleccionada la tutela para revisión, la Sala Cuarta de la Corte al examinar el caso, sostuvo que la parte actora de la acción de tutela – personas pertenecientes a la junta de acción comunal del barrio en el que se encontraba la escuela-, tenía legitimación para actuar, por cuanto la legislación vigente para el momento de expedida la sentencia, reconocía a las organizaciones ciudadanas la legitimidad para representar a la comunidad frente a las distintas autoridades públicas. Pero también dijo la Sala que en tanto algunas de las personas afectadas por el deterioro de las aulas escolares eran menores, la parte activa se configura sobre la base de la aplicación directa del artículo 44 de la Constitución.

3.7.2. Sobre la legitimación por pasiva explicó que del convenio aludido no se podía concluir que la sociedad administradora no tenía responsabilidad alguna en el mantenimiento de la escuela, y en consecuencia, debía concurrir con el Distrito para garantizar la adecuación de la sede educativa, en orden de que los estudiantes pudieran desarrollar adecuadamente sus labores escolares, sin la presencia de una amenaza constante contra su integridad.

3.8. El precedente citado permite a esta Sala afirmar que los jueces de la causa no tenían razones constitucionales para sostener que la acción de tutela objeto de estudio es improcedente. Primero, no se trató de proteger derechos colectivos, sino derechos fundamentales, y segundo, como ya se dijo, los derechos de los niños son prevalentes y son válidas las acciones de los particulares que busquen su defensa, por aplicación del artículo 44 de la norma superior. El peticionario actúa en nombre de las 21 niñas y niños porque considera que el deterioro que actualmente sufre la escuela a la que acuden a estudiar diariamente, amenaza la continuidad en su formación educativa, y su integridad, por el riesgo actual de desplome de las paredes y deslizamiento del terreno sobre el cual está edificada la estructura. En tal sentido, como se requiere una acción urgente para evitar que se materialice el riesgo sobre los menores, no se les puede exigir acudir a otra vía.

3.9. Así las cosas, los jueces de la causa tenían el deber de analizar de fondo el asunto puesto a su consideración, y de esa forma garantizar la eficacia de los deberes que el Estado y la comunidad tienen con las niñas y los niños (art. 2 de la C.P.), en este caso, para

proteger concretamente su derecho a la integridad y a la educación.

3.10. Y aquí también es importante resaltar que la afectación del goce efectivo de los derechos aludidos, fue una situación que las entidades accionadas reconocieron, una vez tuvieron conocimiento del informe realizado por el Personero Municipal de Pailitas en noviembre de 2012. De ese documento reposaba copia en el expediente, para ser conocido y considerado por los jueces de instancia. Por esta razón tampoco es admisible que los jueces aplicaran de forma estricta un requisito de procedencia sobre la titularidad de la acción, y se negaran a reconocer la legitimación por activa en cabeza del actor, en una situación de riesgo que ya había sido reconocida por la administración.

3.11. Teniendo en cuentas las anteriores consideraciones, la Sala estima que la acción de tutela presentada por el señor Nahun Meneses es procedente.

3.12. Finalmente, en este apartado también se quiere destacar que el actor y la comunidad de la vereda Caracolí no se limitaron a acudir a la acción de tutela para solicitar a las autoridades administrativas una acción concreta por el deterioro físico del aula donde reciben clases los menores. También, una vez el Personero Municipal determinó que la inestabilidad de las paredes del aula se debía a que el terreno sobre el cual se encuentra edificada es de alto riesgo y amenaza con deslizarse, donaron un terreno apto para que se realizará la construcción de la nueva sede. La donación del terreno fue el hecho que permitió a la administración y a la Diócesis de Valledupar desplegar las actuaciones que actualmente se están ejecutando.[10]

3.13. Vista la procedencia de la acción en el caso concreto, la Sala de Revisión pasa a referirse sobre el asunto de fondo.

4. La Gobernación del Cesar, la Alcaldía del Municipio de Pailitas y la Diócesis de Valledupar amenazaron los derechos fundamentales a la educación y a la integridad de 21 niñas y niños que asisten a la escuela Nueva Caracolí No. 1, por demorarse en iniciar la construcción de la nueva sede educativa, a pesar de que desde noviembre de 2012 (i) tenían conocimiento de las fallas estructurales de la antigua aula, y (ii) conocían la disposición de uno de los miembros de la comunidad de donar el terreno para realizar la obra.

4.1. El 12 de septiembre de 2012 la comunidad de la vereda Caracolí del Municipio de Pailitas en el Cesar, envió derecho de petición a la Gobernación del Departamento con la finalidad de poner en conocimiento de la administración la situación de deterioro por la que atravesaba la escuela Nueva Caracolí No. 1, que es el aula escolar en la que reciben clases diariamente 21 niñas y niños residentes en la vereda. La comunidad manifestó en la comunicación que la escuela tenía las paredes caídas, que los techos y baños estaban deteriorados, y los pupitres estaban corroídos. Por lo tanto, solicitaron al Departamento iniciar obras de adecuación de la escuela para que los menores pudieran seguir recibiendo sus clases sin que exista riesgo para su integridad.

4.2. El Departamento en su contestación sostuvo que a partir del documento señalado, se inició seguimiento a la situación de la escuela. Que fue así como el 12 de octubre de 2012 la Secretaría de Educación Departamental remitió comunicación al Jefe de la Oficina del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo y al Alcalde de Pailitas, solicitando ejecutar acciones preventivas de protección de los menores, dado que las condiciones en las que funcionaba la escuela (i) no eran adecuadas, (ii) representaban un peligro inminente para su integridad, y (iii) obstaculizaban el normal desarrollo de las clases.

4.2.1. Asimismo, que el 11 de noviembre de 2012 el Personero Municipal de Pailitas y el Secretario de Planeación Municipal, en compañía del Presidente de la Junta de Acción Comunal de Caracolí, el señor Cesar Navarro, visitaron la escuela Nueva Caracolí No.1; de esa visita se realizó un informe que fue anexado al proceso de tutela, en el cual se concluyó "(...) escuela sin paredes, pisos deteriorados, la estructura de la cubierta podrida, sin unidad sanitaria, sin comedor, sin puerta, sin espacios recreativos, y ubicada en un sitio de alto riesgo".[11] Allí mismo el presidente de la Junta de Acción Comunal advirtió que como el terreno en el que está ubicada la sede actual de la escuela no era apto para sostener la construcción, dadas las múltiples fallas que presentaba como consecuencia del invierno, un residente de la comunidad donaría al Municipio 1 hectárea de tierra para construir la nueva aula. Finalmente, se tomaron las medidas del predio y la Secretaría de Planeación Municipal se comprometió: " (...) a que en la próxima semana el día jueves va a someter al Consejo de Prevención del Riesgo Municipal que sea certificado como obra perjudicada por la ola invernal para adelantar los trámites de la consecución de los recursos públicos para financiar la construcción de la escuela y así lograr las gestiones de tener una escuela con las mínimas condiciones de seguridad y confianza para toda la comunidad".

4.2.2. También se elaboró un acta de la visita. En el documento se describe la situación de deterioro de la escuela, ampliando las afirmaciones del actor en el sentido de que el lugar no es apto para que los menores continúen recibiendo clases. Como aspectos relevantes se destacan (i) que las paredes del aula están agrietadas y destruidas en un 70%; (ii) las vigas de madera que cubren la estructura están podridas como consecuencia de los cambios de clima; (iii) el techo, que es de zinc, tiene huecos, situación que “no garantiza la seguridad de los bienes que se encuentran en la escuela”; (iv) el piso está agrietado “en toda su extensión”, y (vi) finalmente, que el deterioro de la escuela genera un riesgo inminente para la integridad física de las niñas y niños. Para ese momento, de acuerdo con lo consignado en la misma acta, el municipio había adelantado trabajos de exploración en un 50% del nuevo predio, faltando la adecuación de la entrada al mismo.

4.3. La acción de tutela objeto de revisión, se declaró improcedente en ambas instancias (fallos del 20 y del 18 de abril de 2013). Cuando esta Corporación decretó las pruebas reseñadas en el apartado [4] de los antecedentes de esta sentencia, se realizaron actuaciones tendientes a iniciar gestiones para la construcción de una nueva escuela.

4.3.1. De las pruebas allegada se tiene, primero, que la legalización del predio se llevó a cabo el 29 de noviembre de 2012, el inmueble queda ubicado en un terreno de 71 hectáreas llamado Alto Bello, del cual se donó 1 hectárea.[12] La obra se inició oficialmente el 11 de agosto de 2013, una vez se pusiera en conocimiento de la Secretaría de Educación Departamental, el 17 de junio de 2013, el plan de construcción del aula, que de conformidad con lo estimado por la Diócesis tiene una duración programada de 3 meses, y un costo total de \$36.467.400, de los cuales \$23.394.200 corresponden a la construcción del aula (incluyendo los insumos y salarios del personal de construcción) y el valor restante a la adecuación de baños. La obra está a cargo de la Diócesis de Valledupar, como se señaló, en virtud del contrato de administración No. 2013 02 0098, suscrito con la Gobernación del Cesar, cuyo objeto es la “administración de la prestación del servicio educativo en la zona de difícil acceso”. [13]

4.3.2. Igualmente, la Secretaría de Educación Departamental señaló que los planos de la nueva aula escolar enviados por la Diócesis, se realizaron con sujeción a las normas técnicas No. 4595 y 4596, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional. Asimismo, estableció que un funcionario delegado por la entidad hará acompañamiento de la obra.

4.3.3. También en respuesta al auto de pruebas, el Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Cesar, reiteró que se iniciaron las obras de construcción del aula escolar, administrada por la Diócesis de Valledupar, cumpliendo las especificaciones de calidad que exige el Ministerio de Educación. De forma adicional a lo afirmado por las demás entidades, dijo que: “la mampostería de la obra será construida en bloque hueco en arcilla, pañetada y pintada, el piso es en cemento pulido, las ventanas y puertas serán en carpintería metálica y la cubierta será construida en asbesto cemento”, y concluyó que una vez se construya el aula escolar “(...) queda espacio suficiente para realizar obras correspondientes a espacios complementarios, los cuales serán tenidos en cuenta para futuras intervenciones por parte de la administración Departamental”.

4.4. Puede concluirse que entre el momento que se llevó a cabo la donación oficial del predio (29 de noviembre de 2012) y la siguiente actuación de la administración, pasaron aproximadamente 7 meses. Para la Sala, la afectación del goce efectivo de los derechos fundamentales a la educación y a la integridad de los 21 menores que asisten a clases a la escuela Nueva Caracolí No. 1, se produjo por la demora de la administración en iniciar la construcción del aula escolar.

4.4.1. Como se viene señalando, las administraciones (Departamental y Municipal) omitieron tomar medidas incluso preventivas frente a una situación de riesgo calificada por ellas mismas como inminente, e incumplieron el compromiso asumido con la comunidad, de acuerdo con el cual una vez se legalizara la donación del terreno, se iniciaría la obra, de forma que no se afectara en gran medida el derecho a la continuidad en la formación educativa de los menores.

4.4.2. Aquí es preciso reiterar que el artículo 67 de la Constitución dispone que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de (...) asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Para desarrollar esta norma, la Corte se ha inclinado por seguir la Observación General Número 13 del Comité de Derecho Económicos Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en la cual se describen cuatro características interrelacionadas que debe tener la educación en todas sus formas.[14]

La Observación General No. 13 hace referencia al goce efectivo del derecho fundamental a

la educación de los ciudadanos de los Estados Partes. En el preciso caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden a la Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgos, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad.[15]

A eso hace referencia la disponibilidad. Explica que deben existir en los Estados Partes suficientes instituciones y programas educativos que estén diseñados sobre la base de una adecuación física que atienda las necesidades de la población que se quiere educar. De allí que en el acceso a la educación pública, la administración tiene el deber de procurar que las actividades escolares de los niños y las niñas se desarrollen en lugares adecuados para su formación integral, y con el derecho a gozar de espacios que además de ser propios del ambiente educativo, protejan otras de sus garantías fundamentales como la salud, la recreación, la alimentación y la integridad.

4.4.3. La administración no puede dilatar sin justificación la ejecución de las medidas adoptadas para evitar la concreción de la amenaza inminente que se cierne sobre un grupo de niñas y niños. Por lo tanto, la Sala protegerá los derechos fundamentales de los menores representados en este proceso por el señor Nahun Meneses Galvis, advirtiendo a la entidades accionadas que la nueva sede de la escuela Nueva Caracolí No.1 deberá ser entregada a la comunidad en el plazo de 3 meses fijado por la administración para tales efectos, el cual presume la Sala va desde el 11 de agosto de 2013 hasta el 12 de noviembre

del mismo año.[16] Si al vencer dicho término la construcción no ha finalizado, la Diócesis de Valledupar deberá informar a esta Sala las razones por las cuales ello ocurre.

4.5. Finalmente, es preciso que la Sala de Revisión haga la siguiente precisión: la administración incurrió en una omisión que no es constitucionalmente aceptable, al no disponer un lugar que proteja la integridad de los niños y las niñas, mientras se realiza la obra de la nueva sede educativa, y les garantice la continuidad en su formación escolar. Como se ha reiterado varias veces, el Municipio de Pailitas y la Secretaría de Educación Departamental señalaron que el estado de la escuela actual representa un peligro inminente para los menores. Pero cuando esta Sala solicitó al Departamento del Cesar, como medida provisional, que adecuara otro lugar para que recibieran clases, mientras se termina la construcción de la nueva sede de la escuela, la entidad sostuvo que tal medida no era necesaria porque los padres y madres de los menores accedieron a que las clases continuaran en dichas instalaciones. En este sentido no puede más que manifestar la Sala su desacuerdo con esta decisión que vulnera principios constitucionales tan caros como la protección que le debe el Estado a la vida y la integridad física de las niñas y niños, sin olvidarse de su obligación de asistirlos y protegerlos integralmente.

La educación de las niñas y niños no puede llevarse a cabo asumiéndose riesgos, así tales riesgos sean aceptados por sus padres, ya que es deber del Estado no sólo garantizar la educación, sino ofrecerla en condiciones óptimas. La Corte ordenó una medida provisional que pretendía la protección de la integridad de los menores, partiendo del lugar donde se llevaba a cabo la educación de las niñas y niños. Sin embargo se mantuvo la situación de riesgo, con la excusa de que la comunidad aceptó que siguieran recibiendo clases en ese lugar.

A lo largo de esta sentencia la Sala ha comprobado que la antigua sede de la escuela Nueva Caracolí N° 1 es una edificación no apta para educar a los menores, partiendo de las pruebas aportadas. Esta afirmación describe la situación principal alegada por la parte accionante, sobre la cual se sustentó esta acción. Fue reconocida por el Departamento. Y lo que resulta más relevante, es la situación de riesgo en la que permanecen los menores. Por lo tanto, se reiterará la orden de adecuar un lugar en forma inmediata, para que las niñas y los niños reciban sus clases, mientras finaliza la construcción de la nueva sede escolar. Como la Sala tiene conocimiento de que el aula escolar más cercana queda a una hora de

camino de la vereda Caracolí, y no existe transporte público para el desplazamiento, el lugar asignado puede ser facilitado por un particular o por la comunidad, o ser una instalación pública de fácil acceso para los menores, sus padres y madres, los maestros y demás personal educativo. La Diócesis de Valledupar, por estar encargada de la función de administración y adecuación de escuelas ubicadas en zonas de difícil acceso en el Departamento, deberá coordinar el cumplimiento de la orden previa, para que los niños puedan continuar sus clases en condiciones de seguridad. Ello deberá realizarse con el menor trastorno para los menores, en el ciclo educativo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, el dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, el veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), en la que se declaró la improcedencia de la acción presentada por el señor Nahun Meneses Galvis, en representación de 21 niñas y niños de la vereda Caracolí, contra el Departamento del Cesar y el Municipio de Pailitas. En su lugar proteger los derechos fundamentales de los menores a la integridad y a la educación.

Segundo.- ORDENAR a la Gobernación del Cesar y a la Alcaldía de Pailitas (Cesar) que entreguen sin más dilaciones, y en el plazo contractual pactado, a la comunidad de la vereda Caracolí, la nueva sede de la escuela Nueva Caracolí N° 1. Si para la fecha convenida la obra no ha finalizado, la Diócesis deberá informar a esta Sala las razones por las cuales se incumplió el término fijado.

Tercero.- ORDENAR al Departamento del Cesar y al Municipio de Pailitas, que en el término de cinco (05) días hábiles a partir de la notificación de esta providencia, adecuen un lugar comunitario para que los menores reciban sus clases, mientras finaliza la construcción de la nueva sede educativa. La Diócesis de Valledupar deberá coordinar la adecuación de la sede transitoria, en la que se les garanticen a las niñas y niños un espacio para tomar sus

alimentos y recrearse, además de las correspondientes instalaciones sanitarias.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Escrito de tutela, folios 1 a 3 del cuaderno principal. En adelante siempre que se haga alusión a un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Folios 4 y 5.

[3] Folios 6 a 14.

[4] Folios 17 a 23.

[5] Folio 24.

[6] Folios 60 y 61.

[7] La jurisprudencia ha dicho que los requisitos de procedencia de la acción de tutela para amparar derechos colectivos son: “1. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo. 2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva. 3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. 4. La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.” Así lo hizo en la sentencia T-154 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) en la que se trató del caso de la protección del derecho al ambiente sano de una comunidad que estaba sufriendo afectaciones en su salud por procesos de extracción de una mina de carbón.

[8] Corte Constitucional, sentencia T-029 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

[9] Corte Constitucional, sentencia T-385 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). Ver también la sentencia T-329 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[10] El terreno fue donado por la señora Carmen María Velásquez (folios 18 y 19).

[11] Folios 4 a 5.

[12] Folios 17 a 19 del cuaderno de revisión de tutela.

[13] Folios 41 a 57 del cuaderno de revisión de tutela.

[14] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13: El Derecho a la Educación, párrafo 2º: “Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el

que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc. b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); Accesibilidad material. 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); Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13). d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.”

[15] Esta ha sido la postura de esta Corporación en múltiples pronunciamientos. Por ejemplo, la sentencia T-329 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio): se trató del caso de varios menores de Florencia que recibían clases en un aula de madera que carecía, según la comunidad, de las mínimas condiciones pedagógicas, y que además estaba construida en una zona de reserva forestal, razón por la cual la administración alegaba que para realizar una adecuación se requería una autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). Sobre el riesgo

de la infraestructura de la escuela para la vida e integridad de las niñas y de los niños, y la falta de acciones por parte del Alcalde Municipal de Suaza y al Gobernador del Departamento del Huila, la Sala Quinta de Revisión dijo: (...) si bien la medida de no construir la escuela tiene un fin legítimo, cual es la protección al medio ambiente, resulta sin embargo innecesaria y desproporcionada por cuanto anula por completo el derecho a la educación de los niños. La negativa de los entes territoriales se refleja como innecesaria porque existen otras alternativas menos gravosas, tales como la eventual sustracción del terreno y la construcción de aulas ambientales que al ejecutarse no anulan el derecho a la educación y en cambio sí protegen el medio ambiente. En tal sentido, la Sala considera que esta situación no debe convertirse en obstáculo para restringir por completo el derecho al acceso a la educación de estos niños y niñas. Por el contrario, lo que debieron haber hecho las entidades territoriales fue diseñar estrategias adecuadas que permitieran a los menores acceder al derecho fundamental de la educación sin abandonar la protección al medio ambiente. En este caso, la Sala observa una tensión entre el derecho fundamental de los niños y niñas de acceso a la educación en condiciones dignas y el derecho colectivo de rango constitucional a un medio ambiente sano. Acudiendo a la teoría de la ponderación y la proporcionalidad, se debe buscar que la protección al medio ambiente no llegue a tal punto que anule por completo el derecho de acceso a la educación de los menores; o en caso contrario, que la medida de protección a este último invalide totalmente al primero. Esto en razón a que no existe ningún derecho absoluto y que dependiendo de los presupuestos fácticos de cada caso el juez debe optar por una protección equitativa entre ellos." De la misma forma se pronunció esta Corte en la sentencia T-104 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla): la accionante presentó tutela para que se ordenara a la administración tomar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de su menor hijo, quien asistía a un hogar infantil que tenía varias fallas de adecuación, descritas por la peticionaria así "(...) no se construyó pozo séptico, no hay cañerías adecuadas ni la luz es acorde a lo estipulado en el contrato, los juegos infantiles tampoco se construyeron, al tejado no se le hicieron (sic) mantenimiento, presentando muchas goteras", inclusive una de ellas "pasa por una caja eléctrica y su cableado"; los sifones de la cocina "se tapan constantemente"; se instaló un tanque aéreo para suplir las necesidades de agua, pero no se encuentra en funcionamiento, por lo que "cada vez que se suspende el servicio del agua en el municipio, nos llaman para que recojamos a los niños". Además, los baños "arrojan olores nauseabundos y fuertes, aparte se filtran por las paredes, y hay humedades perjudicando el

sistema respiratorio de los menores.” La Corte constató un riesgo para la integridad del hijo de la accionante y de los demás menores que asistían a la sede educativa, por la exposición contante a la fallas del cableado de energía, y encontró que las filtraciones habían generado que algunos de los menores se enfermaran. Dijo entonces que la administración debió prevenir la situación descrita toda vez que “(...) dentro del concepto del derecho a la educación se incluye que la planta física de las instituciones educativas, tenga condiciones dignas para que los menores de edad desarrollen sus estudios y demás actividades de manera adecuada, idónea y de calidad, garantizándose el acceso a la educación.” En el mismo sentido ver también la sentencia T-500 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[16] La Sala presume que la obra se entregará en el tiempo estipulado de 3 meses, ya que fue el término que la Diócesis de Valledupar estimó como plazo razonable para la terminación del proyecto. Pero entiende que éste término no es preciso, por lo tanto, la fecha final de la obra puede variar.