

T-743-13

Sentencia T-743/13

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

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

JUSTICIABILIDAD Y FUNDAMENTALIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES

DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES O DE SEGUNDA GENERACION-Tesis de conexidad entre derecho prestacional y derecho fundamental

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

ASEQUIBILIDAD O DISPONIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA

EDUCACION

El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio.

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

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.

ADAPTABILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar. Por esa razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones

requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.

ACEPTABILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

La Sala considera importante precisar que el cumplimiento del componente de aceptabilidad, en la dimensión correspondiente a la garantía de la calidad educativa, debe examinarse en el marco de los consensos a los que haya llegado cada sociedad acerca de sus prioridades en materia educativa. El deber estatal de reglamentar los estándares mínimos que regirán la prestación del servicio educativo, cobra, por eso, especial importancia a la hora de verificar el cumplimiento del componente de aceptabilidad educativa en su faceta de calidad en un caso concreto. Establecidos esos presupuestos básicos, la tarea del Estado consistirá en asegurar su plena observancia, de conformidad con el principio de progresividad y prohibición de retroceso intrínsecos a la cobertura de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, como la educación. Por lo demás, esta corporación y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia han considerado que una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes, la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas y la capacitación de los docentes.

DERECHO A LA EDUCACION-Contenido y obligaciones estatales en materia educativa de conformidad con el bloque de constitucionalidad, cumplimiento inmediato y progresivo

DERECHO A LA EDUCACION-Obligaciones de respeto, protección y cumplimiento por parte de los distintos actores del sistema educativo

Cada una de las dimensiones del derecho a la educación le impone a los Estados obligaciones de tres tipos: de respeto, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; de protección, que les exigen adoptar medidas para evitar

interferencias de terceros y de cumplimiento, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer. Cada una de ellas difiere, adicionalmente, en atención al momento en que debe verificarse su cumplimiento: inmediatamente, desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional que las contempla, o de forma progresiva, esto es, avanzando de manera gradual pero constante, lo cual incluye la prohibición de medidas regresivas que afecten el grado de goce del respectivo derecho. Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, en la medida en que no exigen del Estado ningún tipo de erogación, sino, como acaba de indicarse, abstenerse de obstaculizar el disfrute del derecho a la educación o impedir que terceros lo alteren. Típicos ejemplos de este tipo de obligaciones son las de respetar la libertad de los agentes privados para crear instituciones de enseñanza, abstenerse de cerrar centros educativos, velar por el derecho de acceso sin discriminaciones a las instituciones y programas de enseñanza públicos y por la compatibilidad de la disciplina escolar con la dignidad humana. En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas.

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Criterios mínimos de cumplimiento en el ámbito interno

Uno de los deberes intrínsecos a la satisfacción del componente de aceptabilidad de la educación es el de reglamentar los presupuestos básicos que guiarán la prestación del servicio educativo y que, por eso, constituyen el punto de referencia a partir del cual debe evaluarse si la educación impartida en cierto contexto reúne las condiciones necesarias para ser considerada aceptable, por ser pertinente, equitativa, adecuada culturalmente y de buena calidad. Tal deber cobra mayor relevancia si se examina, además, en función de las tareas que incumben al juez de tutela al momento de decidir sobre la protección de la faceta prestacional de un derecho fundamental: identificar la naturaleza de la obligación cuya satisfacción se exige (si es una obligación de respetar, proteger o cumplir) y el momento en que la misma debe ser satisfecha (inmediata o progresivamente).

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Factores de mejoramiento a través de cualificación y formación de los educadores, promoción docente, recursos y métodos

educativos, innovación educativa y profesional e inspección y evaluación del proceso educativo

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Inspección y evaluación que debe cumplir el Estado para asegurar la calidad del sistema educativo

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA EDUCACION-Función de regulación por el Gobierno Nacional

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Garantía compete a la Nación, las entidades territoriales y las instituciones educativas

EVALUACION DE LA EDUCACION-Principios rectores e indicadores de calidad

EXAMENES DE ESTADO-Objeto

ICFES-Función de evaluación de la educación en todos sus niveles y de investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa

PLANTAS DE PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL QUE PRESTAN LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios y procedimientos para organización

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

CRITERIOS DE VINCULACION DEL PERSONAL DOCENTE EN LOS PLANTELES EDUCATIVOS ESTATALES-Competencia de los departamentos, distritos y municipios certificados

UBICACION DEL PERSONAL DOCENTE-Se establece teniendo en cuenta el número promedio de alumnos de la respectiva institución

Debe tenerse en cuenta que la ubicación del personal docente se establece teniendo en cuenta el número promedio de alumnos de la respectiva institución. El mínimo es de 32 alumnos por docente en la zona urbana y de 22 por docente en la zona rural. En todo caso, deberá asignarse un docente por cada grupo de preescolar y educación básica primaria, 1,36 por grupo de básica secundaria y media académica y 1,7 por grupo de educación

media técnica.

VINCULACION OPORTUNA DE DOCENTES COMO GARANTIA DE CUMPLIMIENTO DE LOS COMPONENTES DE DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ADAPTABILIDAD Y CALIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACION-Precedentes jurisprudenciales

Esta corporación ha establecido que i) si un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de uno de los elementos esenciales – quizás el más esencial – del servicio educativo; que ii) la permanencia en la prestación del servicio de educación no implica solamente nombramiento de docente para algún lapso del año o semestre lectivo, sino, además, que se respeten los periodos de duración del año o semestre académico; que iii) la suspensión del servicio educativo atenta contra su correcta y eficaz prestación, aunque solo sea temporal, por lo cual debe garantizarse su continuidad mediante el oportuno nombramiento de los docentes y del personal administrativo requeridos para satisfacer las necesidades del servicio y que iv) no basta con que la cobertura en la educación llegue a áreas rurales, pues, además, debe asegurarse que los centros educativos cuenten con los docentes que requieren para evitar entorpecer el proceso educativo.

DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por falta del oportuno nombramiento de docentes que se requieran de acuerdo con la necesidad del servicio educativo, que garantice la continuidad en la prestación del mismo

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACION-Aplicación de las reglas de organización de la planta de personal docente del Decreto 3020/02, no puede obstaculizar la garantía efectiva de la educación

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por la interrupción del servicio educativo de estudiantes de educación media por traslado o desvinculación de docentes

SERVICIO DE EDUCACION MEDIA RURAL EN COLOMBIA-Contexto, marco normativo y diagnóstico

SERVICIO DE EDUCACION MEDIA-Prestación del servicio educativo en zonas rurales

SERVICIO DE EDUCACION MEDIA-Finalidad y contenido/SERVICIO DE EDUCACION MEDIA-Compromisos internacionales/SERVICIO DE EDUCACION MEDIA-Marco normativo

SERVICIO DE EDUCACION MEDIA RURAL-Diagnóstico

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Vulneración por negativa de nombrar profesor de química, desconociendo obligación de prestación eficiente y continua del servicio educativo

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACION-Ausencia de docente de química desincentivó la permanencia de estudiantes en el sistema educativo

DERECHO A RECIBIR EDUCACION DE CALIDAD-Calificación tiene en cuenta idoneidad de docentes, recursos y métodos educativos, innovación educativa y profesional y la inspección y evaluación

DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración en sus facetas de adaptabilidad y aceptabilidad por negativa de nombrar profesor de química en institución educativa rural

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN ACCESO A EDUCACION SUPERIOR-Vulneración por negativa de nombrar profesor de química en institución educativa rural, impidiendo terminar ciclo educativo en condiciones de igualdad frente a los demás alumnos del país

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Orden con efectos inter comunis a la Secretaría nombrar docente de química en institución educativa rural y Rector deberá adoptar medidas para actualización de los contenidos curriculares a los alumnos que no tuvieron acceso por falta de nombramiento del profesor

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Se exhorta al Ministerio de Educación capacite a las Secretarías para la adopción de medidas que aseguren la disponibilidad y aceptabilidad de la educación en zonas rurales del país

Referencia: expediente T- 3940481

Acción de tutela instaurada por Eduar Armando Bastidas Cardozo contra la Secretaría de Educación Departamental de Huila.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia, Huila, el doce (12) de abril de dos mil trece (2013).

I. ANTECEDENTES

Eduar Armando Bastidas Cardozo, menor de edad y residente en la vereda Santa Ana del municipio de Colombia, Huila, promovió acción de tutela contra la Secretaría de Educación de ese departamento para que se protejan sus derechos a la igualdad y la calidad de la educación, los cuales habrían sido vulnerados por dicha entidad al negarse a nombrar un docente para el área de química en la Institución Educativa Santa Ana, donde cursa sus estudios de bachillerato. Como fundamento de la solicitud de amparo, Eduar Armando expuso los hechos que la Sala resumirá a continuación:

1. Hechos

1.1. La Institución Educativa Santa Ana (en adelante, IESA) no cuenta con un profesor de química desde el 10 de mayo de 2012, cuando la docente que dictaba esa materia fue trasladada.

1.2. En varias oportunidades, los alumnos y los padres de familia le han solicitado a la Secretaría de Educación del Huila vincular un nuevo docente. Esta, sin embargo, se ha

negado, porque la IESA no cuenta con la cantidad de estudiantes necesaria para realizar el nombramiento solicitado.

1.3. La zona en la que está ubicada la IESA ha sido afectada por desplazamientos, lo cual hace que el número de estudiantes aumente y disminuya constantemente. De hecho, advirtió Eduar Armando, la falta del profesor de química ha conducido a que aumente la deserción escolar.

1.4. Por eso, cuestionó que la Secretaría accionada se niegue a nombrar el profesor que requiere, considerando, exclusivamente, la cantidad de alumnos que asisten a dicho plantel educativo. En su opinión, el nombramiento debería ordenarse, teniendo en cuenta la calidad de la educación que él y sus compañeros merecen.

2. Trámite de primera instancia y respuesta de la entidad accionada

2.1. El Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia, Huila, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la Secretaría Departamental de Educación del Huila, mediante providencia del primero (1º) de abril de dos mil trece (2013).

2.2. En su respuesta, la Secretaría de Educación recordó lo dispuesto en el Decreto 3020 de 2002 sobre los criterios y el procedimiento para organizar las plantas de personal docente y administrativo estatal que prestan las entidades territoriales. En particular, advirtió que el artículo 11 del decreto supedita la ubicación del personal docente a que “el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural”. Por eso, concluyó que no es posible asignar un profesor por grupo en el nivel de secundaria ni por cada área. La planta docente, insistió, se fija de acuerdo al número de alumnos matriculados y registrados.

2.3. Además, la Secretaría demandada hizo llegar al juzgado una certificación de su líder de planta y directivos docentes, que informa sobre el número de alumnos y de profesores de la IESA. El documento indica lo siguiente:

“Que según el Estudio Técnico realizado por esta Secretaría con fundamento en la matrícula registrada en el SIMAT (Sistema de Matrículas), validada por el Ministerio de Educación Nacional con fecha de corte 16 de febrero de 2013, y entregado al Ministerio de Educación

Nacional para efectos de aprobación de la planta de cargos de cada uno de los establecimientos educativos del Departamento, se evidenció el siguiente número de alumnos y grupos de la institución educativa Santa Ana, sede principal del Municipio de Colombia.

Matrícula

Cero a Quinto

Grado Sexto

Grado Séptimo

Grado Octavo

Grado Noveno

Grado Décimo

Grado Undécimo

Total Matrícula

36

20

18

11

7

7

7

El Ministerio de Educación Nacional, mediante decreto 3020 de 2002, estableció que el promedio mínimo de alumnos por docente en la zona rural es de mínimo 22 estudiantes. El Establecimiento Educativo Santa Ana del municipio de Colombia cuenta con 8 docentes, arrojando un promedio de 13.25 alumnos por docente, muy por debajo de lo establecido por la norma legal; en consecuencia, de acuerdo al citado decreto y a la matrícula registrada en el SIMAT, no se autorizó el incremento en la planta docente, debiendo integrar grados para desarrollar las áreas del Plan de Estudios". [1]

3. El fallo objeto de revisión

El Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia, Huila, declaró improcedente la acción de tutela y negó el amparo solicitado mediante providencia del doce (12) de abril de dos mil trece (2013). El fallo, en síntesis, sostiene que la decisión de no vincular a un docente de química a la IESA no fue arbitraria ni vulneró ningún derecho fundamental, porque fue adoptada en cumplimiento del Decreto 3020 de 2002, que es una norma del orden nacional en plena vigencia. Al respecto, el juez a quo sostuvo lo siguiente:

- La IESA cuenta con ocho docentes que tienen a su cargo 13.25 alumnos en promedio. Como esa cantidad de estudiantes es inferior a la de 22 que exige el Decreto 3020 de 2002 para realizar el nombramiento de profesores en las zonas rurales del país, la Secretaría de Educación accionada está imposibilitada legalmente para acceder a lo solicitado en la tutela.

-La Secretaría respetó los criterios que determinan la conformación de la planta de docentes en las instituciones de las zonas rurales, es decir, el número de alumnos matriculados y registrados. Tales criterios deben cumplirse estrictamente, pues buscan evitar el absurdo de que se nombre un docente por cada alumno, lo que sería una quiebra al presupuesto público.

-Supeditar la organización de las plantas de personal docente del servicio educativo estatal a lo establecido en el sistema de matrículas registradas (SIMAT) no implica descuidar la calidad en la educación. El hecho de que los ocho docentes de la IESA sean personas idóneas, vinculadas a través de concurso público de méritos y, por lo tanto, capacitadas

para dictar cualquier área del conocimiento en primaria o secundaria, descarta que, en el caso concreto, la ausencia de un profesor de química signifique descuidar la calidad de la educación de los estudiantes. Ante las circunstancias descritas en la tutela, la tarea del centro educativo debió ser la de integrar grados para desarrollar las áreas del plan de estudios.

-De todas maneras, la formación del estudiante depende “en mayor grado de las ganas de este por salir adelante, de aprender, de investigar, del empeño que se proponga por resolver sus inquietudes, y no de la cantidad de docentes que existan en el plantel educativo, obviamente el maestro es un simple guía en nuestra formación, pero todo depende del alumno; el Estado en ningún momento puede obligar a los jóvenes a que vayan a estudiar, ya que es un criterio personal de cada uno; de tal manera que si tú eliges ser un profesional lo serás y si tú decides ser un analfabeta o un delincuente así lo serás”.[2]

-Al mantener una institución educativa en un poblado y una planta de profesores, como en el caso concreto, el Estado cumplió con su función social y con la prestación del servicio público educativo, quedando en manos del estudiantado la decisión de aprovechar las oportunidades que se le brindan para optar a futuro por un mejor nivel de vida.

Hechas las anteriores precisiones, el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia, Huila, descartó que se hubiera presentado la vulneración iusfundamental alegada por Eduar Armando Bastidas. Dicha decisión no fue impugnada.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso:

- Firmas de estudiantes y padres de familia que apoyan la acción de tutela “para el nombramiento de un profesor para química en la Institución Educativa Santa Ana”[3]
- Derecho de petición enviado el doce de febrero de 2013 por estudiantes de básica secundaria y media de la IESA al Secretario de Educación del Huila, mediante el cual solicitan el nombramiento de un profesor de Ciencias Naturales y Educación Ambiental-Química.[4]
- Tarjeta de identidad del accionante.[5]

5. Actuaciones adelantadas en sede de revisión constitucional

5.1. Mediante providencia del veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013), el magistrado sustanciador ordenó poner en conocimiento del rector de la IESA la solicitud de tutela instaurada por Eduar Armando Bastidas y la sentencia del (12) de abril de dos mil trece (2013), que la declaró improcedente, para que se pronunciara sobre la solicitud de amparo, el fallo de instancia e informara a la Sala algunos aspectos relativos a la manera en que la ausencia del docente de química ha impactado las actividades de la institución. En la misma ocasión, dispuso oficiar al accionante, para que precisara algunos aspectos alusivos al asunto objeto de revisión.

Luego, el veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013), ofició a i) la Secretaría de Educación Departamental del Huila, para que informara sobre las condiciones actuales de la oferta educativa en el municipio de Colombia y otros aspectos relativos a la controversia planteada en la tutela; ii) el Ministerio de Educación Nacional, para que realizara un diagnóstico del estado de cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad y calidad de la educación media que se imparte en las zonas rurales del país y a iii) la personería municipal de Colombia, Huila, para que informara las principales necesidades de ese municipio en materia educativa, puntualmente, frente a la prestación del servicio de educación media para los habitantes de la zona rural.

Intervención de Fabio Ortigoza Torres, rector de la Institución Educativa Santa Ana

5.2. El rector de la IESA, Fabio Ortigoza Torres, se refirió a la acción de tutela a través de escrito del 14 de agosto de 2013. Sobre lo indagado por la Sala, el rector precisó lo siguiente:

-La profesora Aurora Matta Bastidas se desempeñó como docente de química de los grados 10° y 11° y orientó otras áreas hasta el 10 de mayo de 2012, cuando fue trasladada a otra Institución Educativa por razones personales.

-Hasta entonces, 13 estudiantes del grado décimo y 8 estudiantes del grado once recibían clases de química. La docente trasladada también orientaba las áreas de ciencias sociales, ética y valores y educación religiosa.

-La IESA se ha visto perjudicada por la ausencia de la docente, pues hasta la fecha han desertado 41 estudiantes y han dejado de matricularse aproximadamente 15.

-Ante la ausencia de la docente, la institución ha tenido que modificar el plan de estudios, fusionando áreas como: educación física en los grados sexto y séptimo, octavo y noveno, décimo y once; lengua castellana en los grados séptimo y octavo, décimo y once; ética y valores en los grados séptimo, octavo, noveno, décimo y once; educación religiosa en los mismos grados; matemáticas en sexto y séptimo, octavo y noveno y décimo y once. Tal situación ha desmejorado la calidad educativa y ha generado problemas disciplinarios. Para solucionar tales inconvenientes, los docentes dejaron de dar 22 horas semanales efectivas para asumir 24 periodos de 55 minutos cada uno.

-La planta actual de docentes en la sede central en secundaria y media es de cinco (5) docentes de secundaria, un (1) docente media, con sesenta y seis (66) estudiantes matriculados. Las mayores causas de deserción son la ausencia de docentes y el conflicto armado. Debido a ello, el número de estudiantes aumenta y disminuye periódicamente.

5.3. Por último, el rector Ortigoza informó que ha solicitado el nombramiento del docente de química en varias oportunidades, en nombre propio y a nombre de la institución que dirige. Como prueba de ello, hizo llegar a la Corte copia de los documentos mediante los cuales la Secretaría de Educación del Huila le dio respuesta a dichas peticiones.[6]

Intervención del accionante, Eduar Armando Bastidas

5.4. En su respuesta a lo indagado en sede de revisión, Eduar Armando indicó que cursa el grado once en la IESA, y que ni él ni sus compañeros de curso han recibido una sola clase de química, pese a que están a punto de presentar las pruebas ICFES. Tampoco han recibido clases de química los estudiantes de décimo grado. Para Eduar, esa situación “afectará nuestro promedio en las pruebas y nuestro futuro, ya que deseamos continuar nuestros estudios universitarios, y también hasta el momento han desertado 41 compañeros de la básica secundaria y media y se seguirá presentando, ya que muchos padres de familia y estudiantes han manifestado que de no solucionarse esa situación el próximo año, enviarán sus hijos a otras instituciones y algunos otros se dedicarán a labores del campo”. [7]

Aclaró, finalmente, que no está pidiendo un profesor por alumno, como lo supuso el juez de primera instancia. Lo que solicita, explicó, es un profesor para toda una comunidad que está situada geográficamente muy distante de otros centros educativos.

Intervención de la Secretaría de Educación Departamental de Colombia, Huila

5.5. La Secretaría de Educación del Huila señaló, en escrito del cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013), que la planta docente de la IESA está integrada por ocho profesores que deben desarrollar todas las áreas obligatorias y fundamentales establecidas en los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994 en la intensidad horaria semanal que establece el Decreto 1850 del 13 de agosto de 2002, la cual es de cinco horas semanales para primaria y 30 para secundaria y media. Para desarrollar las horas del área de química, la administración departamental le ha autorizado ocho horas extras semanales desde el segundo semestre del año 2013.

En relación con la problemática planteada en la tutela, sostuvo que entre el año 2010 y 2013 se ha reducido la matrícula de estudiantes de la Institución Educativa Santa Ana en educación media en casi el 50%, pero, pese a eso, la planta docente solo se ha reducido en un educador (de 9 a 8). Ese ajuste no tiene que ver con el traslado de educadores, sino con la reducción en la matrícula. Ante esa circunstancia, el establecimiento educativo se debe ajustar a una de las metodologías adoptadas por el Ministerio de Educación que permitan seguir ofertando el servicio educativo con calidad, pertinencia y cercanía a las familias o grupos poblacionales. De no atenderse tales metodologías, el presupuesto gubernamental resultaría insuficiente para atender tantos lugares con baja población escolar, en situaciones de lejanía a otros sitios de estudio y dificultades de desplazamiento. Por eso, en este caso, la única solución es la aplicación de la metodología post primaria, para la cual todos los educadores están formados. Una vez se liberó el cargo del docente en la IESA, el rector debió realizar los ajustes al plan de estudios y reasignar las funciones docentes por reducción de planta.

5.6. En cuanto a la política pública educativa del departamento, la Secretaría transcribió algunos apartes del Plan Educativo Departamental de 2006, según el cual “la política de calidad está orientada al mejoramiento y fortalecimiento institucional a través de un proceso de adquisición y enriquecimiento de las herramientas necesarias, desde el punto de vista locativo, pedagógico, administrativo, comunitario y direccional, para el logro de mejores aprendizajes y el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y laborales de los estudiantes”.

Esa política, aseguró la entidad, se fundamenta en cuatro componentes -disponibilidad, accesibilidad, permanencia y pertinencia- a los que el departamento les apuesta en sus diferentes programas, metas y proyectos. Sobre uno de esos programas, el de educación media rural, la secretaría precisó que “busca hacer posible la educación de jóvenes con mentalidad crítica, planificadora y productiva, en el marco del desarrollo de las dimensiones humanas, en procura de formar actores para el desarrollo local, desde lo rural. Este modelo educativo está orientado a la atención de poblaciones rurales afectadas por la inequidad y la pobreza, desplazadas por la violencia, con bajos niveles de esperanza con respecto a alternativas de vida en el campo y con problemas de calidad y pertinencia en la educación”.

5.7. La Secretaría finalizó su intervención con una breve caracterización de la situación educativa del departamento. Al respecto, señaló que la tasa de cobertura bruta[8] en el nivel de educación media es de 63% para el 2013, y la cobertura neta[9] del 34%. La cobertura neta en el municipio de Colombia es del 14.8%. En el mismo sentido, informó que el Plan Decenal de Mejoramiento de Calidad Educativa en el Departamento del Huila 2011-2012 se propuso fortalecer la articulación de la educación media con el SENA e implementar la media rural, con énfasis en una educación para el trabajo y el desarrollo humano, y que el Grupo de Calidad y Pertinencia de la Secretaría presta asistencia técnica y pedagógica a las instituciones educativas, priorizando las que han sido calificadas como de bajo e inferior desempeño. La IESA se encontraba en nivel bajo en 2010. En 2011 y 2012 su nivel de desempeño fue medio.

Intervención del Ministerio de Educación Nacional

5.8. El Ministerio de Educación Nacional intervino en sede de revisión a través de documento suscrito por la directora de calidad para preescolar, básica y media, Mónica Figueroa Dorado. El escrito responde los interrogantes planteados por el magistrado sustanciador de la siguiente manera:

-Sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad y calidad de la educación media que se imparte en las zonas rurales del país:

La política educativa “Educación de calidad, el camino para la prosperidad” ubica la

deserción escolar como un problema importante a enfrentar para reducir las brechas educativas entre regiones, zonas y poblaciones diversas y vulnerables y las que no lo son. Con ese objeto, el ministerio ha estructurado una estrategia de permanencia escolar, relativa al desarrollo de más y mejores herramientas de planeación, ejecución y seguimiento de las acciones. El proyecto “Generar oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre zonas rural y urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones”, ha permitido, junto con la implementación de estrategias de planeación con enfoque regional, reducir la brecha urbano rural de cobertura neta al 10.7%. En el caso de la educación media, la reducción de esa brecha entre 2010 y 2012 fue de 12.49 puntos porcentuales, pasando del 42.29% al 29.80%.

El ministerio destacó que, con el objeto de disminuir la deserción, aumentar la cobertura y ofrecer una educación media de calidad, ha promovido procesos de articulación de la educación media con la superior y les ha brindando asesoría y acompañamiento presencial y virtual a las secretarías de educación y a los establecimientos educativos, para que fortalezcan sus proyectos institucionales y comunitarios a través de la estrategia de fomento de cultura del emprendimiento y empresarialidad. Además, ha realizado varios estudios de caracterización del estado de la educación media en Colombia[10] y ha publicado distintas estrategias metodológicas[11].

-Sobre los principales lineamientos de las políticas educativas dirigidas a asegurar la calidad de la educación media en las zonas rurales del país:

En este punto, el Ministerio destacó el Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural, que lleva más de una década de ejecución y se ha orientado al diseño e implementación de estrategias que faciliten el acceso de los niños y jóvenes a la educación, así como el desarrollo profesional de los docentes y los directivos docentes. El PER, explicó, ha impulsado la formulación y ejecución de planes de educación rural departamentales y municipales con el objetivo de visibilizar las características y necesidades de las poblaciones rurales y de movilizar el diseño y ejecución de estrategias de atención por parte de las secretarías de educación, que son las encargadas de planificar y prestar el servicio educativo, mantener y ampliar la cobertura y garantizar la calidad, de acuerdo con las competencias definidas en la Ley 715 de 2001.

Además, se refirió al modelo de Media Académica Rural (MEMA), al modelo de bachillerato pacicultor y al Modelo de Educación Media con énfasis en educación para el trabajo, los cuales buscan garantizar el acceso y la permanencia de los jóvenes y niños del sector rural, pero “llevan consigo una estrategia pedagógica, metodológica, didáctica y evaluativa junto con las canastas educativas para fortalecer y desarrollar las competencias básicas ciudadanas de acuerdo a los referentes de calidad educativa establecidos por el Ministerio de Educación Nacional”.

De otro lado, expuso que ha brindado asistencia técnica a 36 entidades territoriales que diseñaron sus planes de educación rural y que, en ese marco, tomó la decisión de alinear dichos planes con los planteamientos del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa (Todos a aprender). Por eso, a partir de este año, ha implementado una estrategia de desarrollo profesional situado (DPS) de docentes y directivos docentes, con la cual busca mejorar las prácticas de aula de los docentes rurales, del uso del tiempo de enseñanza y de la gestión académica que se ha adelantado en dichas sedes.

La aplicación de la estrategia DPS beneficiará alrededor de 1769 sedes educativas rurales del sector oficial de 35 entidades territoriales certificadas y a cerca de 309.446 estudiantes (según matrícula de 2012), de los cuales 23.591 pertenecen a la educación media. Para el departamento del Huila, se espera la participación de docentes y directivos docentes de 104 sedes educativas rurales de 23 municipios no certificados, beneficiando a 29.101 estudiantes, de los cuales 2.725 pertenecen a la educación media.

-Sobre las obligaciones concretas de las Secretarías de Educación frente al cumplimiento de las políticas públicas educativas y su responsabilidad en la garantía del derecho fundamental a la educación de los estudiantes de las zonas rurales:

Señaló el ministerio que dichas obligaciones son las previstas en el capítulo 4, artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley General de Educación, que hacen referencia al fomento de la educación campesina, los proyectos institucionales de educación campesina, el servicio social en educación campesina y el manejo de granjas integrales.

-Sobre los criterios técnicos y normativos que deben ser considerados por las entidades territoriales al ubicar y disponer el traslado del personal docente que presta el servicio de educación preescolar, básica y media en las instituciones educativas de las zonas rurales

del país:

De acuerdo con la información suministrada por la subdirección de recursos humanos del sector, es necesario dar cumplimiento al artículo 11 del Decreto 3020 de 2002. Para el caso de los traslados en cualquier nivel educativo por necesidad del servicio, se da aplicación a lo previsto en el Decreto 520 de 2010.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del fallo objeto de revisión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto del veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013), expedido por la Sala de Selección Número Seis de esta Corporación.

2. Presentación del caso, formulación del problema jurídico y metodología de la decisión que adoptará la sala de revisión:

2.1. Eduar Armando Bastidas, quien contaba con 17 años de edad al momento de instaurar la tutela, reclamó la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de calidad, los cuales habrían sido vulnerados por la Secretaría de Educación del Huila al negarse a nombrar un profesor de química en la Institución Educativa Santa Ana del municipio de Colombia, Huila, donde cursa undécimo grado.

Según se expuso en los antecedentes de esta decisión, la solicitud de amparo obedece a que la docente que dictaba la clase de química en el establecimiento educativo fue trasladada en mayo de 2012 y a que la Secretaría de Educación accionada se negó a suplir la vacante, argumentando que la institución no cumple con el criterio de asignación de la planta docente de los colegios en zonas rurales previsto en el Decreto 3020 de 2002. La negativa de la secretaría tuvo que ver con que la IESA tiene 106 estudiantes matriculados y ocho profesores, es decir, 13.25 alumnos por docente, promedio muy inferior al mínimo de 22 alumnos por docente exigido en el referido decreto.

Frente a esa problemática, el Juez Único Promiscuo Municipal de Colombia indicó que condicionar la asignación de la planta de docentes al número de estudiantes matriculados

no equivale a descuidar la calidad de la educación; que los docentes de la IESA están capacitados para dictar cualquier área del conocimiento y que, en todo caso, la formación educativa depende en gran medida del estudiante, que es a quien le corresponde aprovechar las oportunidades que le brinda el Estado al prestarle el servicio educativo. Sobre esos supuestos, concluyó que la calidad de la educación impartida en la IESA habría podido mantenerse integrando los cursos para desarrollar las áreas del plan de estudios y, por eso, negó la protección constitucional reclamada por Eduar Armando.

2.2. De acuerdo con lo expuesto, la tarea de la Sala consistirá en determinar si la Secretaría de Educación del Huila vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Eduar Armando Bastidas, al negarse a nombrar un docente de química en la IESA, donde este cursa grado once, con el argumento de que la misma cuenta con un promedio de alumnos por profesor inferior al exigido por el Decreto 3020 de 2002 para ubicar personal docente en centros educativos de las zonas rurales del país.

2.3. Para resolver dicho problema jurídico, la Sala i) estudiará los componentes estructurales del derecho fundamental a la educación, indagando, en ese marco, por el contenido de la obligación estatal de garantizar la calidad educativa. Paso seguido, ii) revisará el marco normativo que rige el nombramiento de docentes en las instituciones y los centros educativos de las entidades territoriales y sintetizará la jurisprudencia que se ha referido a la forma en que la vinculación oportuna de los profesores incide en las garantías de acceso, aceptabilidad y permanencia en el sistema educativo. Finalmente, iii) elaborará un breve diagnóstico de la prestación del servicio de educación media rural en Colombia, a partir del material probatorio recaudado en sede de revisión. Definidos esos aspectos, iv) abordará el examen del caso concreto.

3. El derecho fundamental a la educación y sus componentes estructurales. El derecho a recibir una educación de calidad.

El derecho a la educación es un derecho social fundamental

3.1. El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al

Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes.

En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.[12]

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza[13] y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.[14]

3.2. En todo caso, la naturaleza de fundamental que se le ha reconocido al derecho a la educación debe leerse en un contexto más amplio, que abarque las reflexiones que ha realizado este alto tribunal acerca de la justiciabilidad y la fundamentalidad de los derechos sociales, económicos y culturales o de segunda generación, de cara a las obligaciones de contenido prestacional que comportan y a propósito de la distinción que entre estos y los derechos de aplicación inmediata hizo el constituyente del 91, siguiendo la diferenciación teórica elaborada por el derecho internacional, en atención a los distintos momentos históricos en que surgieron los derechos humanos.

3.2.1. Las discusiones que se han suscitado en ese sentido, particularmente frente a la posibilidad de reclamar la protección judicial de unas garantías cuya plena satisfacción exige realizar apropiaciones presupuestales que competen a la administración pública y que además deben ajustarse a las directrices que sobre el particular haya establecido el legislador[15], han conducido a que la Corte se plantee toda suerte de interrogantes relativos a la posibilidad de ordenar, por vía judicial, el cumplimiento de los deberes asistenciales correlativos a todo derecho fundamental; a los estándares mínimos de protección de esas facetas y a la manera de concretar frente a ellas los mandatos constitucionales de progresividad y no discriminación, sin que ello implique invadir las

competencias propias de las autoridades administrativas y legislativas en esa materia.

3.2.2. La jurisprudencia constitucional ha abordado dichos cuestionamientos desde diferentes perspectivas. A la etapa inicial que privilegió la división categórica entre derechos sociales y fundamentales y que, sobre ese supuesto, le cerró el paso al amparo judicial de los primeros, le siguió aquella que admitió la viabilidad de extenderles la calificación de “fundamentales” “en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros, se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos”.[16] Así, con apoyo en la tesis de la conexidad, la Corte dio cuenta de la posibilidad de reclamar el amparo constitucional de los derechos a la propiedad, a la recreación, al medio ambiente, a la seguridad social, a la salud y a la vivienda digna, cuando su trasgresión afectaba a sujetos de especial protección constitucional o amenazaba la efectividad de los derechos a la igualdad, el debido proceso, la vida, o la integridad física del peticionario.[17] La protección constitucional del derecho a la educación se vinculó, en esta fase, con la necesidad de efectivizar el trato prevalente que el artículo 44 superior consagra a favor de los niños[18] y con la importancia que representa dicho derecho frente a “los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros”.[19]

3.2.3. En decisiones posteriores, el dilema sobre la exigibilidad judicial de las facetas prestacionales de los derechos sociales se resolvió considerando que “la condición meramente programática de los derechos económicos, sociales y culturales tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose entonces (el deber asistencial), en una realidad concreta en favor de un sujeto específico”[20].

El denominado “criterio de transmutación” planteó, en ese sentido, que los derechos sociales podrían ir adquiriendo condiciones de eficacia y, por lo tanto, serían susceptibles de ampararse por vía de tutela, una vez fueran objeto de un desarrollo normativo que permitiera identificar las obligaciones que tendría que asumir el Estado frente a su garantía. A partir de esa hipótesis, la Corte consideró que la procedencia de la tutela para la protección de los derechos sociales, como la educación, debía examinarse en cada caso

concreto, valorando el tipo de respuestas que podrían esperarse del Estado frente a la satisfacción de cada una de sus facetas positivas. En todo caso, admitió la posibilidad excepcional de impartir instrucciones concretas para hacer efectivas esas obligaciones prestacionales, cuando las mismas no habían sido dotadas de contenido por renuncia de las instancias políticas facultadas para el efecto.

3.2.4. Los argumentos relativos al carácter fundamental de los derechos sociales en razón de su conexidad con otros derechos, o de su capacidad de transmutarse hacia un derecho subjetivo tras ser objeto de desarrollo legislativo fueron reformulados en jurisprudencia reciente que, en aras de armonizar dichos postulados con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en esta materia, ha reivindicado la importancia de considerar que i) el carácter de derecho fundamental obedece a una pluralidad de criterios, entre los que sobresale su relación con la dignidad humana; que ii) todos los derechos fundamentales -tanto los de primera como los de segunda generación- tienen facetas positivas y negativas, lo cual supone que exijan, en determinado momento, erogaciones presupuestarias a cargo del Estado y que iii) aunque se relacionan, la fundamentalidad y la justiciabilidad de los derechos atañen a cuestiones diferentes (la primera alude a aquellos derechos que “se conectan de manera directa con los valores que los constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución”[21]; la segunda, a la posibilidad de exigirlos judicialmente).[22]

3.3. Sobre esos supuestos, la Corte ha concluido que las esferas positivas de los derechos constitucionales -fundamentales todos, en función de la preeminencia que de manera expresa les reconoció la Carta Política -sí son susceptibles de ser protegidas por esta vía excepcional, si no exigen un alto esfuerzo económico y si, además, recibieron concreción política, o son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, de acuerdo con lo que al respecto haya establecido la jurisprudencia de esta corporación o el derecho internacional de los derechos humanos.[23]

Ese nuevo discurso genera una consecuencia práctica: ante una acción de tutela cuyas pretensiones involucren la protección de la faceta prestacional de un derecho constitucional, el juez no tendrá la carga de justificar las razones por las cuales el mismo se considera fundamental. Su tarea, en esos casos, consistirá en verificar qué tipo de deberes tiene el Estado frente a la faceta exigida y determinar, además, si la misma es justiciable,

en el marco de las directrices contempladas sobre el particular en el ámbito internacional y en el derecho interno.[24]

Con esa idea en perspectiva, la Sala examinará, a continuación, al contenido del derecho a la educación, identificará sus facetas y las obligaciones que tiene el Estado con respecto a la satisfacción de cada una de ellas, siguiendo las pautas que sobre el particular han establecido los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y la propia jurisprudencia constitucional.

Los componentes estructurales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

3.4. Esta corporación reconoció desde sus primeros fallos el carácter complejo del que reviste la educación en su doble condición de servicio público y derecho. Pese a ello, consideró, a partir de una lectura exegética del artículo 67 superior, que solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo hacían parte de su núcleo esencial[25], y que, tras haber sido calificada por la Carta como un derecho fundamental de los niños, su prestación solo era obligatoria hasta los 18 años de edad.[26]

Los parámetros establecidos por el Comité intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en la Observación General Número 13, relativa al contenido normativo del artículo 13 del Pacto, sobre los propósitos de la educación, transformó esa concepción diametralmente.[27]

Desde entonces, la jurisprudencia constitucional ha admitido que el derecho a la educación tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados que, a su vez, se concretan a través de tres tipos obligaciones distintas. Tales componentes, características o dimensiones son los siguientes[28]:

-Asequibilidad o disponibilidad:

3.4.1. El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que

pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio.[29]

-Accesibilidad:

3.4.2. 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[30] y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita[31].

-Adaptabilidad:

3.4.3. El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar. Por esa razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades[32] o con capacidades intelectuales excepcionales[33], los niños trabajadores[34], los menores que están privados de su libertad[35], los estudiantes de grupos étnicos minoritarios[36], las mujeres en estado de embarazo[37] y los alumnos que residen en zonas rurales[38]. La

aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo[39].

-Aceptabilidad:

3.4.4. La Observación General Número 13 del Comité Intérprete del PIDESC (Comité DESC) exige que la forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, sean aceptables. Esto supone que sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. También, que se ajusten a los objetivos de la educación mencionados en el artículo 13 del pacto[40] y a las normas mínimas que apruebe cada Estado en materia de enseñanza.

Además, la aceptabilidad educativa involucra un componente de equidad. De ahí que la Observación General haya calificado como posibles discriminaciones con arreglo al pacto “las agudas disparidades de las políticas de gastos que conduzcan a que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares”. [41]

Para finalizar, la Sala considera importante precisar que el cumplimiento del componente de aceptabilidad, en la dimensión correspondiente a la garantía de la calidad educativa, debe examinarse en el marco de los consensos a los que haya llegado cada sociedad acerca de sus prioridades en materia educativa. En su tercer informe de seguimiento al Programa de Educación para Todos, la UNESCO se refirió a tal situación en los siguientes términos:

“Aunque las tentativas para definir qué es una educación de calidad suscitan numerosas controversias, en este tercer Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo se pone de manifiesto que existen bases sólidas para un entendimiento común. La cuestión de la calidad debe contemplarse teniendo en cuenta la manera en que las distintas sociedades definen la finalidad de la educación. En la mayoría de ellas se plantean dos objetivos principales: el primero estriba en garantizar el desarrollo cognitivo de los educandos; el segundo en hacer hincapié en que la educación estimule su desarrollo creativo y afectivo para que puedan adquirir valores y actitudes que les permitan ser ciudadanos responsables. Por último, la calidad ha de pasar por la prueba de la equidad, ya que un sistema de educación que discrimina a un grupo específico, cualquiera que sea, no cumple con su misión”. [42]

El deber estatal de reglamentar los estándares mínimos que regirán la prestación del servicio educativo, cobra, por eso, especial importancia a la hora de verificar el cumplimiento del componente de aceptabilidad educativa en su faceta de calidad en un caso concreto. Establecidos esos presupuestos básicos, la tarea del Estado consistirá en asegurar su plena observancia, de conformidad con el principio de progresividad y prohibición de retroceso intrínsecos a la cobertura de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, como la educación.

Por lo demás, esta corporación y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia han considerado que una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa[43], la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes[44], la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas[45] y la capacitación de los docentes[46].

Obligaciones estatales de respetar, proteger y cumplir. Cumplimiento inmediato o progresivo.

3.5. Cada una de las dimensiones del derecho a la educación le impone a los Estados obligaciones de tres tipos: de respeto, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; de protección, que les exigen adoptar medidas para evitar interferencias de terceros y de cumplimiento, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer.[47] Cada una de ellas difiere, adicionalmente, en atención al momento en que debe verificarse su cumplimiento: inmediatamente, desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional que las contempla, o de forma progresiva, esto es, avanzando de manera gradual pero constante, lo cual incluye la prohibición de medidas regresivas que afecten el grado de goce del respectivo derecho.[48]

3.5.1. Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, en la medida en que no exigen del Estado ningún tipo de erogación, sino, como acaba de indicarse, abstenerse de obstaculizar el disfrute del derecho a la educación o impedir que terceros lo alteren. Típicos ejemplos de este tipo de obligaciones son las de respetar la libertad de los agentes privados para crear instituciones de enseñanza,

abstenerse de cerrar centros educativos[49], velar por el derecho de acceso sin discriminaciones a las instituciones y programas de enseñanza públicos y por la compatibilidad de la disciplina escolar con la dignidad humana.

3.5.2. En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas.

Esto supone, en principio, que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas que comportan. No obstante, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano frente a la protección del núcleo esencial del derecho a la educación le imponen asegurar la satisfacción inmediata de unos estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad educativa que, necesariamente, exigen brindar prestaciones específicas.

En esas circunstancias, se ha entendido que las obligaciones de cumplir pueden ser de aplicación inmediata o progresiva y que para determinar a qué categoría corresponden, es necesario valorar dos criterios: el nivel de enseñanza al que se refieran y quién es el titular del respectivo derecho.

3.5.3. De manera previa, la Observación General Número 13 del Comité DESC calificó la implementación de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria y la adopción de medidas que permitan alcanzar la plena aplicación del artículo 13 del pacto como obligaciones prestacionales de inmediato cumplimiento.

3.5.4. La Corte, por su parte, especificó cuál es el momento en que el Estado colombiano debe satisfacer sus compromisos en materia de disponibilidad y accesibilidad en cada nivel educativo (preescolar, educación básica primaria, educación básica secundaria, educación media y educación superior) y respecto de grupos poblacionales de determinado rango de edad (menores de seis años, personas entre 5 y 15 años, entre los 15 y 18 años y mayores de 18 años), en el marco de dos decisiones proferidas en ejercicio de su facultad de revisión de tutela[50] y en un fallo de constitucionalidad[51].

Tal ejercicio no se ha efectuado en relación con los componentes de adaptabilidad y

aceptabilidad educativa. Aun así, los precedentes jurisprudenciales que han resuelto acciones de tutela instauradas para obtener la protección de los derechos a permanecer en el sistema educativo y a recibir una educación de calidad permiten anticipar unas conclusiones preliminares al respecto.

3.5.5. De acuerdo con lo que esta corporación ha expuesto en dichas providencias, siguiendo los lineamientos que la Carta Política y el bloque de constitucionalidad contemplan sobre la materia, es posible concluir que la garantía del componente de adaptabilidad de la educación le impone al Estado colombiano obligaciones de cumplimiento inmediato entre las que se cuentan las de velar por la prestación eficiente y continua del servicio educativo; asegurar la permanencia de los niños y las niñas en la educación pública, básica y gratuita; prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones.

3.5.6. El componente de aceptabilidad, a su turno, exige el cumplimiento inmediato de las obligaciones de reglamentación y observancia efectiva de las normas mínimas de enseñanza; inspección y vigilancia del sistema educativo, con el fin de velar por su calidad; verificación de la conformidad de los planes de estudio con los parámetros consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la Constitución y eliminación de los factores que puedan conducir a que existan diferencias en la calidad de la educación que reciben los grupos vulnerables.

Tal enumeración, se insiste, parte de un examen preliminar del marco jurídico que rige la satisfacción de los requisitos de adaptabilidad y aceptabilidad educativa y de los precedentes jurisprudenciales que, siguiendo esos parámetros, se han pronunciado sobre su observancia en sede de tutela.

Dado que el problema jurídico que se estudia en esta oportunidad alude, en concreto, a la posible vulneración del derecho a una educación de calidad, la Sala examinará, a continuación, los criterios mínimos que rigen la satisfacción de esa faceta del derecho fundamental a la educación en el ámbito nacional, teniendo en cuenta los postulados constitucionales, legislativos y reglamentarios vigentes en esa materia.

El derecho a recibir una educación de calidad. Criterios mínimos de cumplimiento en el

ámbito interno.

3.6. Como se advirtió previamente, uno de los deberes intrínsecos a la satisfacción del componente de aceptabilidad de la educación es el de reglamentar los presupuestos básicos que guiarán la prestación del servicio educativo y que, por eso, constituyen el punto de referencia a partir del cual debe evaluarse si la educación impartida en cierto contexto reúne las condiciones necesarias para ser considerada aceptable, por ser pertinente, equitativa, adecuada culturalmente y de buena calidad.[52]

Tal deber cobra mayor relevancia si se examina, además, en función de las tareas que incumben al juez de tutela al momento de decidir sobre la protección de la faceta prestacional de un derecho fundamental: identificar la naturaleza de la obligación cuya satisfacción se exige (si es una obligación de respetar, proteger o cumplir) y el momento en que la misma debe ser satisfecha (inmediata o progresivamente).

Para identificar esos parámetros, es necesario considerar, en primer lugar, el artículo 67 superior, el cual, como se ha insistido a lo largo de esta providencia, comprometió al Estado con la regulación y el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación, para velar de esa manera por su calidad y por la mejor formación física, intelectual y moral de los estudiantes.

Ese compromiso –consecuente con los requerimientos del PIDESC en materia de aceptabilidad de la educación– fue ratificado por la Ley General de Educación (L. 115 de 1994), cuyo artículo 4º, encargó al Estado –así como a la sociedad y a la familia– de “velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo (...)”, y le atribuyó la función de atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, particularmente: i) la cualificación y formación de los educadores; ii) la promoción docente; iii) los recursos y métodos educativos; iv) la innovación educativa y profesional y v) la inspección y evaluación del proceso educativo.

La enumeración de esos factores marca el camino hacia el cual deben dirigirse los esfuerzos de las autoridades encargadas de asegurar la calidad del servicio educativo que se presta en Colombia. La mención expresa de la importancia que comportan en la aspiración de cumplir unos estándares mínimos de calidad educativa confirma que la satisfacción del componente de aceptabilidad en el ámbito nacional depende de la garantía de cada uno de

ellos y, de paso, ratifica que su “atención permanente” es exigible judicialmente.

3.7. A la cualificación, formación y promoción de los educadores –elementos a los que la Sala se referirá, para efectos expositivos, como el requisito de “idoneidad docente”- remiten los artículos 70 y 110 de la Ley 115 de 1994. El primero consagra el deber estatal de apoyar y fomentar las instituciones, programas y experiencias que permitan formar docentes capacitados e idóneos para orientar la educación para la rehabilitación, y da cuenta de la manera en que esto contribuye a “garantizar la calidad del servicio para las personas que por sus condiciones lo necesiten”. El segundo indica que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad moral, ética, pedagógica y profesional, y le asigna al Gobierno nacional la tarea de crear las condiciones necesarias para facilitar el mejoramiento profesional de los educadores, “con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad”. [53]

3.8. Los artículos 80 y 151 se pronuncian, más adelante, sobre la labor de inspección y evaluación que debe cumplir el Estado para asegurar la calidad del sistema educativo.

El artículo 80 alude a la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que, en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y con las entidades territoriales, debe establecer los programas de mejoramiento del servicio público educativo, con la idea de velar por la calidad y el cumplimiento de los fines de la educación. El sistema se enfoca en evaluar i) la calidad de la enseñanza que se imparte, ii) el desempeño profesional de los docentes y los directivos, iii) los logros de los alumnos, iv) la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, v) la organización administrativa y física de las instituciones educativas y vi) la eficiencia de la prestación del servicio. [54]

El artículo 151, por su parte, encarga a las secretarías de educación departamentales y distritales, entre otras funciones, de i) velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio; ii) establecer políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación; iii) fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos; iv) diseñar y poner en marcha los programas que se requieran para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación; v) dirigir y coordinar el control y la evaluación de calidad; vi) realizar los concursos departamentales y

distritales para el nombramiento del personal docente y de directivos docentes; vii) programar en coordinación con los municipios, las acciones de capacitación del personal docente y administrativo estatal; viii) prestar asistencia técnica a los municipios que la soliciten, para mejorar la prestación del servicio educativo y de ix) aplicar los incentivos y sanciones a las instituciones educativas, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de calidad y gestión.

De acuerdo con la norma, todas estas funciones deben efectuarse en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo.

3.9. La Ley 115 no define de manera expresa en qué consiste la innovación educativa y profesional ni identifica los recursos y métodos educativos que resultan indispensables para garantizar la calidad del sistema, pero se refiere a ellos al encargar al Ministerio de Educación Nacional de fomentar las innovaciones curriculares y pedagógicas, y asignarles a las secretarías de educación la función de fomentar la investigación, la innovación y el desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos, como acaba de indicarse.

3.10. Ahora bien, la Ley 115 de 1994 es solo uno de los referentes normativos a los que debe acudir el operador judicial para verificar si determinado reclamo de protección del derecho a la educación es exigible por vía de tutela, pues, se insiste, los criterios que hacen justificable alguna faceta prestacional de los DESC pueden encontrarse tanto en los tratados internacionales que sobre el particular hayan sido ratificados por Colombia como en lo que al respecto hayan indicado sus órganos de interpretación autorizada, la Constitución o cualquier norma de rango legal o reglamentario.

Así las cosas, la Sala sintetizará, a continuación, las responsabilidades que las disposiciones jurídicas internas le han impuesto al Estado en materia de calidad educativa, siguiendo las directrices previstas en los referentes internacionales y constitucionales reseñados al describir el contenido del componente de aceptabilidad (Supra. 3.4.4.), y los parámetros consagrados en el mismo sentido por la Ley General de Educación.

Puntualmente, mencionará i) las competencias que la Ley 715 de 2001 les atribuyó a la Nación, a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en esta materia; ii) los parámetros y criterios de evaluación de resultados de la calidad en la educación

contemplados en la Ley 1324 de 2009 y iii) los criterios que rigen la organización de las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal en las entidades territoriales, contemplados por el Decreto 3020 de 2002.

3.10.1. Competencias de la Nación, las entidades territoriales y las instituciones educativas en la garantía de la calidad educativa (Ley 715 de 2001):

Entidad competente

Obligaciones

Nación

(Artículo 5°)

5.6. Definir, diseñar y crear instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Departamentos

(Artículo 6°)

Competencias generales:

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

Competencias frente a los municipios no certificados:

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos e inversiones de infraestructura, calidad y dotación.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

Distritos

y municipios certificados

(Artículo 7°)

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos e inversiones de infraestructura, calidad y dotación.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

Municipios no certificados

(Artículo 8°)

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios

educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

Instituciones educativas

(Artículo 9)

Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Rectores o directores

(Artículo 10)

10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.

10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.

3.10.2. Evaluación de la educación. Principios rectores e indicadores de calidad. (Ley 1324 de 2009)

La Ley 1324 de 2009 sostiene que, en ejercicio de su “función suprema de inspección y vigilancia de la Educación”, el Estado tiene el deber de medir el cumplimiento de sus objetivos y buscar su mejoramiento continuo, valiéndose, para ello, de los exámenes de Estado y otras pruebas externas.

El artículo 3° subraya, además, que la responsabilidad estatal de “fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones y su desarrollo” se supedita a la observancia de seis principios rectores: participación, equidad, descentralización, educación cualitativa, pertinencia y relevancia. La norma los define en los siguientes términos:

“Participación. Corresponde al ente rector de la política de evaluación promover la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos y estrategias de evaluación.

Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad (subraya la Sala).

Descentralización. Es responsabilidad del Ministerio de Educación con el apoyo del ICFES la realización de las evaluaciones de que trata esta ley, promover la formación del recurso humano en el nivel territorial y local. Tal compromiso deberá ser monitoreado en cada ocasión.

Cualitativa. De acuerdo con las exigencias y requerimientos de cada experiencia, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de carácter cuantitativo, que contribuyan a la construcción de explicaciones de los resultados en materia de calidad.

Pertinencia. Las evaluaciones deben ser pertinentes; deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.

Relevancia. Evaluar el grado de asimilación de un conjunto básico de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional, de tal manera que un estudiante pueda desempeñarse en un ámbito global competitivo”.

Después, el artículo 7° se refiere a los “exámenes de Estado” como las herramientas de las que debe valerse el Ministerio de Educación para cumplir con sus deberes de inspección y vigilancia y proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Los resultados de esos exámenes, dice el artículo 7°, deberán ser valorados por el ministerio y las entidades territoriales, para establecer bancos de proyectos de mejoramiento de la calidad educativa. Además, uno y otras “podrán destinar recursos para financiarlos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional en cuanto a las prioridades para la asignación de recursos y los incentivos a las

instituciones de educación básica y media que muestren mejoras". Por último, la norma encarga al ministerio de implementar planes de mejoramiento en las instituciones educativas de nivel de educación media que tengan calificaciones por debajo de la media nacional.

Hace falta agregar que, por cuenta del artículo 12, el Icfes es el encargado de ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y de investigar sobre los factores que inciden en la calidad educativa, "con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación".[55]

3.10.3. Criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales (Decreto 3020 de 2002).

El Decreto 3020 de 2002 supedita la organización de la planta de personal de las instituciones educativas de las entidades territoriales a las particularidades de las regiones y sus grupos poblacionales, las condiciones de las zonas rural y urbana y las características de los niveles y ciclos educativos. Pero, además, advierte que la misma debe propugnar por la satisfacción de unos fines concretos: la ampliación de la cobertura con criterio de equidad, el mejoramiento de la calidad y el incremento de la eficiencia.

Hecha esa precisión, la norma fija la regla que, en últimas, da origen a la tutela que en esta ocasión se examina: aquella según la cual, "para la ubicación del personal docente, se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural".

Paso seguido, precisa los parámetros que deberán atender las entidades territoriales al ubicar al personal docente en las instituciones o los centros educativos: para preescolar y primaria, deberá ubicar un docente por grupo, para básica secundaria y media académica, 1.36, y para educación media técnica, 1.7 docentes por grupo. Superados los promedios nacionales de cobertura neta en dichos niveles o ciclos, la entidad podrá variar esos parámetros para atender programas destinados al mejoramiento de la calidad y la pertinencia educativa.

Conclusiones

En su exposición, la Sala revisó las discusiones sobre la fundamentabilidad y la justiciabilidad de los derechos sociales, recordó que estos involucran facetas positivas y negativas y explicó que la forma y el momento de su cumplimiento puede diferir, en función de lo que hayan previsto los instrumentos internacionales de derechos humanos y la normativa interna con respecto a cada una de ellas.

Frente al caso específico de la educación, advirtió sobre la necesidad de que reúna unos requisitos de disponibilidad, acceso, adaptabilidad y aceptabilidad que comportan obligaciones de cumplimiento inmediato y progresivo. Las primeras, de cumplimiento inmediato, lo son porque no exigen una prestación específica -sino tareas de protección y respeto - o porque, exigiéndola, hacen parte del núcleo esencial del derecho, es decir, del contenido mínimo del que el Estado no puede sustraerse. Las demás deben satisfacerse de forma gradual.

Estas precisiones se efectuaron en aras de contextualizar el asunto que convoca la atención de la Sala, relativo a la posible vulneración del derecho a recibir una educación de calidad por cuenta del traslado del docente que dictaba el área de química en los grados décimo y once de la IESA, institución educativa ubicada en zona rural del municipio de Colombia, Huila.

Por eso, la Sala terminó su exposición identificando los parámetros a los que se circunscribe el cumplimiento del requisito de aceptabilidad educativa, en su faceta de calidad, en el marco de lo establecido al respecto en las normas supranacionales, constitucionales, las leyes y los reglamentos. De lo expuesto en ese sentido puede concluirse lo siguiente:

i) La educación es aceptable cuando los programas de estudio y los métodos pedagógicos son pertinentes, adecuados culturalmente, equitativos y de buena calidad. El cumplimiento de ese último requisito, el de calidad, debe evaluarse considerando los estándares mínimos que cada Estado haya establecido al respecto, según sus propias necesidades y particularidades.

ii) En el ámbito nacional, dichos estándares mínimos fueron regulados por la Ley General de Educación, que comprometió al Estado con la atención permanente de los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, como la cualificación y

formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación educativa y profesional y la inspección y evaluación del proceso educativo. La atención de esos factores se materializa mediante obligaciones concretas de respeto, protección y cumplimiento de parte de los distintos actores del sistema.

iii) Por la idoneidad y promoción de los educadores y por su ubicación en los centros e instituciones educativas responden, en particular, las entidades territoriales, que tienen a su cargo los concursos de nombramiento, la capacitación, la coordinación de las evaluaciones de desempeño y la organización de las plantas de personal.

iv) La evaluación del proceso educativo (de la eficiencia y la calidad de la enseñanza, el desempeño de los docentes, la eficacia de los recursos, los métodos pedagógicos y las instituciones educativas) es una labor compleja que exige la participación coordinada del gobierno nacional, el Icfes y las entidades territoriales, y que se lleva a cabo, principalmente, mediante la realización de los exámenes de Estado, cuyos resultados son los principales indicadores de la calidad de la educación que se imparte en las instituciones y los centros educativos públicos del país. Dichos resultados son determinantes para el ejercicio del control y la vigilancia del servicio público educativo y para proporcionar la información que se requiere para el diseño y la implementación de programas de mejoramiento.

v) La tarea de asegurar el continuo mejoramiento de la calidad educativa debe sujetarse a principios de participación, equidad, descentralización, educación cualitativa, pertinencia y relevancia, los cuales, además, guían el desarrollo de las evaluaciones destinadas a medir el cumplimiento de los objetivos educativos. Los requisitos de pertinencia y relevancia suponen, en su orden, que la educación debe ajustarse a los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante y que debe asimilar un conjunto básico de conocimientos exigibles en el contexto nacional y en el internacional.

vi) El principio de equidad al que alude la Ley 1324 de 2009 implica que el Estado, al promover el mejoramiento continuo de la educación, debe considerar que los contextos de aprendizaje son distintos, y asumir, en ese sentido, un compromiso proactivo por garantizar el acceso a una educación de calidad en igualdad de oportunidades. Tal

compromiso se adecúa a la faceta de equidad a la que los instrumentos internacionales vinculan la aceptabilidad educativa. Como se indicó en precedencia, una educación aceptable, en términos de equidad, es aquella que garantiza que toda la población acceda a educación de calidad, independientemente de su procedencia social, cultural, o de su lugar de residencia.

vii) La organización de la planta de personal de las instituciones educativas públicas es uno de los factores que contribuye a garantizar la equidad en el acceso a una educación de calidad. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 3020 de 2002, que estipula las reglas sobre la materia, la ubicación del personal docente estatal debe realizarse teniendo en cuenta las particularidades de las regiones y sus grupos poblacionales, para aumentar, equitativamente, la cobertura, la calidad y la eficiencia del servicio educativo.

4. El nombramiento y ubicación de docentes en las instituciones y centros educativos de los entes territoriales. Marco normativo y jurisprudencial.

Criterios de vinculación del personal docente en los planteles educativos estatales. Competencias de los departamentos, los distritos y los municipios certificados.

4.1. Por disposición de la Ley General de Educación, son los departamentos quienes, en coordinación con los municipios, tienen a su cargo los concursos departamentales y distritales que conducen al nombramiento del personal docente y de directivos docentes del sector estatal. Además, cuentan con las facultades de administración de la educación que les concedió la misma ley en su artículo 153: las de nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular y dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y al personal administrativo de los planteles educativos de su jurisdicción, de la que hacen parte los centros y las instituciones educativas ubicadas en sus municipios no certificados.

La Ley 715 de 2001 confirma dicha regla al atribuirles a los departamentos la competencia para administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos. Para ello, señala la norma, realizarán concursos, efectuarán los nombramientos del personal requerido, administrarán los ascensos y trasladarán docentes entre los municipios, mediante actos administrativos debidamente motivados. Los municipios certificados y los distritos tienen idénticas competencias dentro su jurisdicción.

4.2. De conformidad con el Decreto 3020 de 2002, al que la Sala hizo referencia al estudiar los requisitos mínimos a los que se supedita el cumplimiento del componente de calidad educativa en el ordenamiento interno, la planta de personal de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos oficiales debe ser definida por la entidad territorial competente, previo estudio técnico en el que se determinen los cargos requeridos para la prestación eficiente del servicio.

Para ello, se insiste, la entidad debe valorar las condiciones específicas de la región y el grupo poblacional beneficiario y las características de los niveles y los ciclos educativos que serán atendidos. La asignación académica, señala el decreto, podrá ajustarse, siguiendo las pautas fijadas por el Decreto 1850 de 2002, que reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal administrados por los departamentos, distritos y municipios.

Por último, debe tenerse en cuenta que la ubicación del personal docente se establece teniendo en cuenta el número promedio de alumnos de la respectiva institución. El mínimo es de 32 alumnos por docente en la zona urbana y de 22 por docente en la zona rural. En todo caso, deberá asignarse un docente por cada grupo de preescolar y educación básica primaria, 1,36 por grupo de básica secundaria y media académica y 1,7 por grupo de educación media técnica.

La vinculación oportuna de docentes como garantía de cumplimiento de los componentes de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad del derecho a la educación. Precedentes jurisprudenciales.

4.3. La Corte ha estudiado numerosas tutelas relacionadas con la infracción de los derechos fundamentales de los estudiantes cuyo proceso de aprendizaje resulta abruptamente suspendido por cuenta del traslado o la desvinculación de sus maestros. También ha revisado casos en los que la prestación del servicio se ha visto afectada, bien sea porque la planta docente no fue efectivamente provista o porque la cantidad de educadores vinculados no es suficiente para atender la demanda educativa regional.

Las providencias que han examinado dichos asuntos han admitido, de forma unánime, que la ausencia de docentes impide garantizar el componente de adaptabilidad educativa,

teniendo en cuenta que, evidentemente, el efecto inmediato de dicha circunstancia suele ser la interrupción de la prestación del servicio.

Frente a ese tema, esta corporación ha establecido que i) si un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de uno de los elementos esenciales – quizás el más esencial – del servicio educativo[56]; que ii) la permanencia en la prestación del servicio de educación no implica solamente nombramiento de docente para algún lapso del año o semestre lectivo, sino, además, que se respeten los periodos de duración del año o semestre académico[57]; que iii) la suspensión del servicio educativo atenta contra su correcta y eficaz prestación, aunque solo sea temporal, por lo cual debe garantizarse su continuidad mediante el oportuno nombramiento de los docentes y del personal administrativo requeridos para satisfacer las necesidades del servicio[58] y que iv) no basta con que la cobertura en la educación llegue a áreas rurales, pues, además, debe asegurarse que los centros educativos cuenten con los docentes que requieren para evitar entorpecer el proceso educativo[59].

Sobre esos supuestos, la Corte ha amparado el derecho a la educación de los estudiantes que han visto afectada la continuidad de su proceso educativo a raíz de la falta de profesores y ha dictado órdenes encaminadas a que se inicien los trámites necesarios para proveer la planta docente. En otras ocasiones, ha declarado la existencia de un hecho superado, tras la terminación del año lectivo o debido a que las autoridades competentes solucionaron, durante el trámite constitucional, la situación que motivó la solicitud de amparo.

4.4. La mayoría de las controversias constitucionales alusivas a la interrupción del servicio educativo ocasionada por la falta de nombramiento, el traslado o la desvinculación de los maestros se han resuelto aplicando las reglas que acaban de mencionarse. En otros casos, la Corte ha considerado el impacto que las falencias en la organización de la planta docente pueden tener sobre la disponibilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad del servicio educativo, dependiendo del contexto social en el que viven los estudiantes, de sus características individuales, las particularidades de la región en que residen y el nivel de enseñanza al que pertenecen.

En el siguiente apartado, la Sala destacará algunas de las decisiones que resultan relevantes para la solución del caso concreto, porque destacaron la manera en que la falta de docentes profundiza las dificultades para acceder al servicio educativo en las zonas rurales; dan cuenta de la incidencia que tal situación puede tener sobre la calidad de la educación que reciben los estudiantes y sobre la garantía de su derecho a la igualdad de oportunidades; porque valoraron las reglas de organización de la planta docente del Decreto 3020 de 2002 o estudiaron la interrupción del servicio educativo de alumnos de educación media.

4.5. La sentencia T-467 de 1994 fue la primera que, al examinar la posible vulneración del derecho a la educación debido a la ausencia transitoria de un profesor, se pronunció sobre los obstáculos intrínsecos a la prestación del servicio educativo en las zonas rurales y subrayó la manera en que la situación relatada en la tutela vulneraba el derecho a la igualdad de oportunidades del menor afectado, al menoscabar la calidad de la educación que estaba recibiendo. La tutela que la Corte examinó en esa ocasión había sido promovida por el padre de un estudiante de segundo de primaria, debido a que la Secretaría Departamental de Cundinamarca no había nombrado un profesor que dictara dicho curso en la escuela rural de la vereda, de modo que, ante la falta de profesor, las clases habían sido dictadas por el docente de tercer año, que tenía a su cargo los dos cursos.

El fallo reconoció, en ese orden de ideas, que la pretensión de amparo tenía que ver con “el deterioro de la calidad de la educación recibida por su hijo en circunstancias inadecuadas para el aprendizaje, como son aquellas en las cuales un mismo profesor dicta clase concomitantemente a dos grupos diferentes”, y concluyó que, al tolerar esa situación, en lugar de adoptar las medidas necesarias para proveer las condiciones básicas para el buen funcionamiento de la escuela, la autoridad departamental accionada trasgredió los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de oportunidades del hijo del peticionario. Al respecto, la providencia indicó:

3. En una sociedad competitiva y exigente como la que le espera a los profesionales del mañana, los beneficios de la educación básica impartida hoy, no están representados de manera prioritaria en el certificado que se obtiene al haber superado una serie de grados académicos, sino en la calidad de la enseñanza recibida. Cada vez más los padres de familia

perciben la educación primaria como una primera etapa de la educación, de cuya calidad depende el éxito de las etapas siguientes. Por lo tanto, las deficiencias del servicio educativo son apreciadas por los padres de familia como vulneraciones al derecho a la igualdad de oportunidades de sus hijos. El carácter secuencial y acumulativo del proceso educativo entraña una preocupación especial de los padres respecto de los resultados obtenidos por los niños en cada uno de los cursos de la educación básica.

4. Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables. No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades”.

Como la falta de nombramiento de un docente que dirigiera el segundo grado de primera en la escuela donde estudiaba el hijo del actor supuso, en esos términos, la afectación de su derecho a recibir una educación aceptable y permanente, la Corte tuteló dicho derecho fundamental, en condiciones que garantizaran el aprendizaje del menor y su derecho a la igualdad de oportunidades.

4.6. La sentencia T-963 de 2004[60] es otro de los precedentes significativos en la materia, pues evaluó el problema jurídicamente relevante planteado en la tutela -la ausencia de docentes en una escuela rural del municipio de Tibú, que tenía 25 niños matriculados, debido a que los profesores designados no habían aceptado trasladarse a la zona por razones de orden público- en el marco de las directrices consagradas en los instrumentos internacionales, la Carta Política y la jurisprudencia constitucional acerca del derecho fundamental a la educación básica pública, obligatoria y gratuita de los niños y las niñas que residen en zonas rurales.

Esta vez, la Corte llamó la atención sobre la responsabilidad del Estado en la plena

satisfacción del derecho a la educación de los menores de edad, sin importar el lugar de su residencia, ya que todos, los residentes en centros urbanos y en zonas rurales, debían acceder en igualdad de oportunidades al acceso y a la cultura.

Dado que los niños y las niñas de zonas rurales enfrentan serias dificultades para disfrutar de su derecho a la educación, relacionadas con la falta de escuelas, la deficiencia de servicios públicos, la carencia de equipamiento y la ausencia de docentes por falta de nombramiento, las obligaciones estatales frente a ellos tenían implicaciones especiales. La sentencia identificó las siguientes:

- Las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad);
- Los centros educativos deben contar con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio (obligación de aceptabilidad);
- Deben nombrarse los docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad).

Después de insistir en la especial atención que el cumplimiento de estas dimensiones del derecho a la educación demanda de parte de las autoridades encargadas de su garantía en las zonas rurales, usualmente afectadas por la pobreza, la violencia y el desplazamiento, la Corte indicó que ni la dilación en los procedimientos administrativos para la definición de plantas de personal ni las perturbaciones de orden público que existan en determinada región eximen a las autoridades de asegurar la efectividad del derecho a la educación.[61]

4.7. Tales precedentes fueron replicados por las sentencias T-773 de 2006[62] y T-394 de 2009[63]. La primera resolvió la tutela que promovieron los padres de los estudiantes de sexto grado de una institución educativa de El Banco Magdalena, una vez que esta suspendió dicho grado de básica secundaria y descartó la implementación del grado séptimo, ante la ausencia de docentes que dirigieran dichos cursos. En consecuencia, los menores se vieron obligados a tomar sus clases en un centro educativo ubicado a ocho kilómetros de sus residencias, al que debían llegar por una vía que se encontraba en mal estado y que era peligrosa. La segunda fue promovida por la madre de cuatro niños, tras la

suspensión de las clases correspondientes a los grados segundo a quinto de primaria en la institución educativa donde cursaban sus estudios.

En ambos casos, la Sala censuró la falta de diligencia de las autoridades accionadas en la adopción de las medidas encaminadas a designar los maestros con los cuales se atendería la demanda educativa en las zonas rurales donde estudiaban los hijos de los accionantes. Por eso, las previno para que, acatando sus funciones, garantizaran la efectiva continuidad en la prestación del servicio educativo en su jurisdicción, especialmente, mediante el oportuno nombramiento de los docentes y personal administrativo requerido.

4.8. Para concluir, la Sala destacará la sentencia T-690 de 2012[64] que, recientemente, recalcó que una de las obligaciones de inmediato cumplimiento que concretan la garantía del componente de accesibilidad material del derecho a la educación es la de adoptar medidas dirigidas a eliminar las barreras que desincentivan el aprendizaje.

El fallo, proferido a propósito de la tutela que instauró la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Selva, de Risaralda, para que se nombrara un docente en la escuela más cercana a la vereda, pues los menores que allí residían se habían visto obligados a desplazarse una hora y media hacia otra vereda para recibir sus clases por un camino en el que se habían presentado hechos violentos, reiteró que una de las responsabilidades prioritarias del Estado frente al acceso a la educación es, precisamente, la de propender por que los menores campesinos alcancen niveles de aprendizaje óptimos, ofreciéndoles similares oportunidades a las que tienen aquellos que reciben educación permanente y de calidad.

En relación con las dificultades que comporta la prestación del servicio de educación en las zonas apartadas del territorio y las tareas que debe asumir el Estado con el propósito de corregirlas, la sentencia indicó:

“(…) la violencia, la pobreza, la deficiencia en servicios públicos y la misma geografía hacen que se radique en cabeza del Estado el deber de promover en la comunidad campesina el servicio educativo, con la finalidad de que sus integrantes mejoraran su calidad de vida. Y ese deber no sólo está soportado en la obligación de garantizar la efectividad de los

derechos fundamentales, sino también en la de preparar a los menores campesinos para el desarrollo de sus planes de vida basados en la educación y la cultura.

4.2. El compromiso estatal respecto de la accesibilidad al sistema educativo se pone en marcha cuando, mínimamente, se cumplen a cabalidad las obligaciones de efecto inmediato como la de no discriminación para la entrada a las escuelas disponibles o la de ingreso a la educación básica pública y gratuita. Por tanto, si se dejan de adoptar medidas para garantizar el acceso a la educación a personas de especial protección constitucional como los niños campesinos, la responsabilidad de garantizarles su derecho a la educación está siendo omitida por las entidades competentes”.

Al final, la Corte decidió que la inactividad de las accionadas (el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación de Risaralda y la alcaldía de Puerto Rico) en la implementación de medidas que solucionaran la situación de los niños de la vereda La Selva condujo al incumplimiento de la obligación inmediata de adoptar políticas y planes para la realización del acceso material a la educación y, en esa medida, vulneró los derechos fundamentales a la educación y la integridad física de los menores. Por eso, concedió la protección invocada, y ordenó nombrar un profesor en la vereda La Selva, aun cuando no existiera allí el número mínimo de estudiantes requeridos para la ubicación de personal docente en zonas rurales, según lo estipulado en el Decreto 3020 de 2002.

La aplicación de las reglas de organización de la planta de personal docente del Decreto 3020 de 2002 no puede obstaculizar la garantía efectiva del derecho a la educación

4.9. En el trámite constitucional de instancia que precedió la adopción de la sentencia T-690 de 2012, la Secretaría de Educación de Risaralda justificó su actuación alegando que estaba legalmente imposibilitada para nombrar el profesor solicitado en la tutela. Esto, por dos razones: el Ministerio de Educación Nacional no había incrementado la planta de cargos en la región desde 2004 y, de todas maneras, la ubicación de personal docente en zona rural exigía un mínimo de 22 estudiantes, y para el 2011 no se habían registrado matrículas en la vereda La Selva.

La Corte aclaró que, en ese escenario, el Decreto 3020 debía inaplicarse, porque la ubicación de un docente en la vereda La Selva, sin tener en cuenta el número mínimo de niños matriculados, era necesaria para conjurar la amenaza que suponía para ellos recorrer

diariamente un camino peligroso para atender sus clases.[65]

4.10. No fue esta la primera oportunidad en la que el Decreto 3020 fue inaplicado por resultar inconstitucional en el caso concreto. Igual determinación tomó la sentencia T-781 de 2010[66], al ordenar el amparo de los derechos fundamentales que la Secretaría de Educación de Santander les vulneró a los niños en edad escolar de la vereda Montecristo, del municipio de Vélez, al negarse a nombrar un docente en la única escuela de la vereda y proceder a clausurarla, con el argumento de que la demanda educativa de la zona era satisfecha por otra escuela, ubicada a hora y media de camino.

La Secretaría, en efecto, indicó en su defensa que estaba obligada a seguir los lineamientos para la organización de planta docente contenidos en el Decreto 3020, según los cuales, en las zonas rurales, debía nombrarse un maestro por cada 22 niños.

La sentencia, sin embargo, verificó que la reubicación de los estudiantes en la institución educativa de una escuela alejada no garantizaba el derecho de los menores al servicio, pues no satisfacía el requisito de accesibilidad geográfica. Así, al obligar a los niños a tomar sus clases en una zona distante, el Estado estaba infringiendo una de sus obligaciones de cumplimiento inmediato: la de asegurar las condiciones necesarias para asegurar el acceso y la permanencia de los menores en el sistema educativo.

Hecha esa precisión, la Corte inaplicó el Decreto 3020, para que, en consecuencia, se ordenara la provisión de un docente para la escuela de la vereda Montecristo.

4.11. La Sentencia T-305 de 2008[67] también consideró, aunque de forma tangencial, los inconvenientes que podría generar la aplicación exhaustiva del Decreto 3020 frente a la salvaguarda efectiva del derecho a la educación de los alumnos de primero a quinto de primaria de una vereda de Ibagué, quienes estaban recibiendo sus clases de forma conjunta, divididos en dos grupos, debido a que su institución educativa tenía un solo docente y la Secretaría de Educación del Tolima se había negado a efectuar otro nombramiento.

Aunque la sentencia reconoció que la situación relatada configuraba una vulneración cuantitativa del derecho a la educación, ya que comprometía su prestación en condiciones adecuadas, fue el salvamento de voto presentado por el magistrado Humberto Sierra el que

indagó a profundidad sobre los inconvenientes que la actuación de la secretaría demandada, aun ajustándose a la reglamentación vigente, representaba para la correcta prestación del servicio. El salvamento reconoció que supeditar la ubicación de docentes a la matrícula de un número mínimo de estudiantes garantizaba el mejor empleo de los recursos educativos disponibles e impulsaba el cumplimiento de los objetivos de cobertura. Sin embargo, advirtió que esa cifra mínima no podía conducir a que se saturaran las aulas de clase, como había ocurrido en el caso objeto de estudio, en el que una sola docente debía atender a 45 estudiantes de primero a quinto de primaria.

Para el magistrado disidente, dicha circunstancia se derivó de una lectura sesgada del Decreto 3020 que buscó restringir a una sola plaza el número de docentes, sin considerar que es la misma norma la que establece que los grupos de preescolar y básica primaria deben contar con un profesor por grupo. En ese sentido, acompañó la decisión mayoritaria, que reconoció las dificultades que, en términos de calidad educativa, implicaba el hecho de que un solo maestro tuviera que dirigir el proceso de alumnos de todos los grados de primaria.[68]

La interrupción del servicio educativo de estudiantes de educación media por cuenta del traslado o la desvinculación de docentes.

Las providencias que la Sala ha revisado hasta este punto resolvieron tutelas que buscaban la protección de los derechos vulnerados a estudiantes de preescolar y primaria. Eso explica que la protección concedida en esos eventos haya valorado, sobre todo, los deberes que el Estado tiene frente a la accesibilidad de ese sector de la población al sistema educativo y el trato especial que merecen. La Corte también ha examinado la forma en que la ausencia de docentes altera la prestación del servicio educativo que reciben los alumnos de educación media. A continuación, la Sala expondrá lo que al respecto se resolvió en tres casos concretos.

4.12. La sentencia T-331 de 1998[69] estudió la tutela que promovió un estudiante de décimo grado contra la Secretaría de Educación de Bogotá, debido a que esta no había designado profesores que cubrir las áreas vocacionales en su institución educativa. En consecuencia, dichas materias no se dictaron durante el año lectivo. Además, el peticionario reclamó la vinculación de profesores requeridos en otras áreas, pues, a su juicio, la planta

docente de su colegio estaba incompleta, y eso limitaba su formación académica, sus perspectivas de educación superior y sus aspiraciones laborales. La Corte, no obstante, negó el amparo, porque la secretaría distrital de Educación había desplegado una actividad diligente en orden a cubrir las plazas faltantes y porque la deficiencia denunciada por el accionante no anulaba la prestación del servicio educativo.

4.13. La sentencia T-029 de 2002[70] examinó una situación similar. En este caso, la pretensión de amparo fue instaurada por el personero de Payán, Nariño, con el objeto de que se nombrara un profesor de planta que dictara las áreas de matemáticas y física a los estudiantes de décimo y undécimo grado del colegio San José de Telembí. El personero explicó que, en 1996, la Secretaría Departamental de Nariño trasladó al docente encargado de esas materias a otro municipio, sin nombrar, desde entonces, un nuevo profesor de planta. Mientras tanto, la vacante se llenó con órdenes de prestación de servicios.

Tras un escueto análisis jurisprudencial, la Corte reiteró que la satisfacción del derecho a la educación exige la disponibilidad de uno o varios docentes que dicten las asignaturas correspondientes a cada programa. Por eso, reconoció que la negligencia en la designación del profesor solicitado impidió el adecuado cubrimiento del servicio. Paradójicamente, decidió declarar la carencia de objeto, ya que, para el momento del fallo de revisión, había terminado el año lectivo.

4.14. Después, la Sentencia T-1027 de 2007[71] estudió la petición que formuló la asociación de padres de familia de una institución educativa de La Plata, Cundinamarca, con el fin de que se nombraran los docentes encargados de dictar las áreas de matemáticas y electricidad y electrónica en algunos cursos de sexto, séptimo, décimo y undécimo grado. Esta vez, el retraso en el nombramiento de los maestros tenía su origen en que la planta docente del departamento se encontraba congelada.

La Corte concluyó, como en otros casos, que la falta de los docentes obstaculizó la continuidad del servicio educativo de los alumnos del establecimiento. Pero además cuestionó, en clara referencia al detrimento que la ausencia de los docentes causaba sobre la calidad de la educación que estaban recibiendo, que un colegio habilitado para formar bachilleres técnicos en las áreas de electricidad y electrónica, careciera, precisamente, de los maestros de esa área específica. Sobre esos supuestos, concedió el amparo reclamado.

4.15. La síntesis precedente buscaba resaltar el papel que la organización eficiente de la planta docente estatal cumple en el propósito de asegurar los componentes de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación e identificar las directrices que esta corporación ha establecido al respecto.

Lo expuesto revela que la Corte suele asociar el nombramiento oportuno de los maestros en los planteles educativos oficiales con la satisfacción del componente de adaptabilidad educativa, es decir, con la prestación continua y permanente del servicio, y que, en algunas ocasiones, ha reconocido que la presencia permanente de los maestros contribuye a asegurar la disponibilidad y el acceso al sistema. En cambio, las referencias a la manera en que una planta docente estable incide en los niveles de calidad educativa han sido mucho más esporádicas, entre otras cosas porque, hasta ahora, la Corte no había revisado a fondo el componente de calidad ni las obligaciones estatales que se derivan del mismo.

La Sala, por lo tanto, terminará su exposición presentando un breve diagnóstico sobre el tema, apoyándose, para el efecto, en las pruebas que aportó el Ministerio de Educación en el trámite de revisión al ser indagado sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad y calidad de la educación media rural y los lineamientos de las políticas públicas que ha diseñado en ese sentido.

5. El servicio de educación media rural en Colombia. Contexto, marco normativo y diagnóstico.

La prestación del servicio educativo en zonas rurales. Contexto.

“El sistema educativo oficial colombiano no contempla la perspectiva de los estudiantes en riesgo social y en dificultades económicas, así como tampoco las dificultades de acceso a las zonas rurales. El sistema toma como referente la educación urbana sin pensar en los tiempos, las distancias, la dispersión demográfica, la geografía, ni los hábitos propios del medio rural. En consecuencia, asume alumnos con necesidades básicas satisfechas, cuyos lugares de residencia se encuentran cerca de la escuela y que, en caso contrario, cuentan con los medios de transporte para asistir a ella diariamente en los horarios establecidos, que no deben trabajar para ayudar a sus padres, que tienen un hogar estable que provee el sustento, afecto y ayuda en las tareas escolares, perfil que es difícil encontrar en los estratos socioeconómicos más bajos de zonas urbanas y rurales, donde el escaso nivel

educativo de las familias, incluso el analfabetismo, influye en la repitencia y en la deserción escolar”.

(Del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo en el sector oficial en Colombia. Defensoría del Pueblo, 2012)

5.1. Las dificultades inherentes al propósito de garantizar la cualificación del proceso educativo en un contexto de pobreza, conflicto armado y abandono institucional como el que suele presentarse en las zonas rurales del territorio nacional han sido advertidas insistentemente por los estudios académicos y los informes gubernamentales e internacionales que han intentado explicar los profundos desequilibrios que suelen verificarse al comparar los niveles de cobertura y calidad de la educación que se imparte en la ciudad y en el campo.

Los datos del Ministerio Educación citados en dichos estudios revelan, por ejemplo, que mientras en la zona urbana la cobertura bruta básica en 2009 llegaba al 110%, en el sector rural llegaba al 90%, existiendo diferencias marcadas entre los departamentos más apartados del país, con coberturas inferiores al 88% (Arauca, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada) y los de cobertura más alta, con niveles superiores al 112% (Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre)[72].

Tales contrastes se observan, también, al analizar el desempeño de los colegios urbanos y rurales según sus resultados en las pruebas del Icfes. Así, en 2009, la gran mayoría de colegios oficiales rurales (el 94.1%) obtuvo un desempeño entre medio, inferior y bajo, proporción mucho mayor que la de los colegios urbanos con dichos niveles de desempeño (77%)[73]. Tales resultados demuestran que “los conocimientos y competencias de los estudiantes colombianos están distribuidos de forma bastante desigual. Los estudiantes de zona rural tienen peor desempeño que los de zonas urbanas y los de estratos socio económicos bajos tienen peores desempeños que los de los estratos económicos altos”.[74]

Las tasas de deserción escolar reflejan una situación similar, pues los departamentos más apartados y pobres del país suelen ser más proclives a que sus estudiantes abandonen las aulas de clase.[75]

5.2. Esta corporación ha reconocido ampliamente esos desafíos y, en aras de superar la brecha rural-urbana que existe en materia educativa, ha alertado sobre la necesidad de derribar las barreras que la limitada disponibilidad de recursos humanos y físicos, la distancia entre las residencias de los alumnos y los establecimientos educativos, los costos económicos que involucra dicho traslado y la inseguridad[76] suponen para la eficiente prestación del servicio educativo en zonas rurales.

Sin embargo, la Corte no ha valorado directamente la incidencia de esos fenómenos en la prestación del servicio de educación media, que comprende los dos últimos años-décimo y undécimo- de educación formal, según la Ley 115 de 1994.

Al servicio de educación media solo se han referido someramente las sentencias T-331 de 1998, ya mencionada, sobre la vinculación de profesores a un colegio distrital[77], y las T-685 de 2001[78] y C-114 de 2005[79], las cuales, en su orden, estudiaron la vulneración del derecho a la educación de una menor de edad a la que se le impidió ingresar a un programa de educación media para adultos y la constitucionalidad del artículo 97 de la Ley General de Educación, que contempla el servicio social obligatorio para los alumnos de educación media, durante los dos grados de estudio.

Dado que la Corte no se ha pronunciado sobre los fines y principios que rigen el servicio de educación media ni acerca de las obligaciones concomitantes que tiene el Estado frente a su prestación, la Sala presentará, a continuación, una síntesis de los lineamientos normativos vigentes en esa materia.

Finalidad y contenido de la educación media. Compromisos internacionales. Marco normativo.

“La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores (...). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo”.

(Ley 115 de 1994, Artículo 27)

“Al finalizar el ciclo de la educación media, solo el 30% de estudiantes acceden a la educación superior (Ministerio de Educación, 2011) y no todos acceden al mismo tipo de

educación superior; un 22% de estudiantes se encuentran en programas técnicos y tecnológicos cuyos padres son en su mayoría trabajadores independientes, empleados u obreros, contraria a las carreras profesionales y licenciaturas donde hay una proporción mayor de padres bien remunerados o con ocupaciones profesionales de mejor prestigio”.

(¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior? Estudios sobre la calidad de la educación en Colombia. Icfes, 2012. Marly Tatiana Celis, Óscar Andrés Jiménez y Juan Felipe Jaramillo, Maestría en Economía, Universidad de Manizales.)

5.3. El artículo 13 del PIDESC vinculó el pleno ejercicio del derecho a la educación con la prestación de un servicio de enseñanza secundaria[80] técnica y profesional “generalizada” y accesible para todos y, con esa pretensión, comprometió a sus Estados partes con la implantación progresiva de su gratuidad.

La Observación General 13 aclaró, en esa misma línea, que la enseñanza secundaria implica la conclusión de la educación básica y la consolidación de los fundamentos del desarrollo humano y del aprendizaje recibidos por el estudiante. Además, advirtió que i) su garantía impone satisfacer los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad exigibles en todos los niveles educativos, ii) que no depende de la idoneidad o aptitud aparentes del alumno, y que iii) se impartirá en todo el Estado, de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones.

El Protocolo de San Salvador reiteró dichos mandatos al señalar, en su artículo 13, que la enseñanza secundaria “en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional”, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y confirmó la directriz relativa a la garantía progresiva de su gratuidad.

5.4. En el ámbito nacional, es la propia Ley General de Educación la que determina los propósitos de la educación media, la cual comprende dos grados de estudio: décimo y undécimo. Tales propósitos no son otros que la culminación del proceso seguido por el estudiante durante los ciclos de básica primaria y secundaria y su preparación para ingresar a la educación superior y a la vida laboral. Por eso, el título de bachiller “habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras”.

La Ley 115 precisa, adicionalmente, que la educación media puede ser académica o técnica. La académica aspira a habilitar al estudiante para profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades y para acceder a la educación superior, según sus capacidades e intereses, y persigue los siguientes objetivos:

-La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

-La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

-El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

-La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

-El fomento de la conciencia y la participación responsable del educando en acciones cívicas y de servicio social;

-La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y convivencia en sociedad, y

-El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20[81], c) del artículo 21[82] y c), e), h), i), k), ñ) del artículo 22 de la misma ley.[83]”

El artículo 31 contempla, además, que para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas y la filosofía. En todo caso, advierte que las instituciones educativas deben organizar la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

5.5. Para finalizar, la Sala estima pertinente señalar que, en el trámite de revisión, el

Ministerio de Educación informó sobre los distintos programas que ha diseñado con la aspiración de ajustar la prestación del servicio de educación media a los estándares mínimos de disponibilidad, cobertura y calidad exigidos en el ordenamiento vigente. Como ejemplos de las estrategias adelantadas entre los años 2011 y 2012, destacó: i) procesos de articulación de la educación media con la superior; ii) asesoría y acompañamiento presencial y virtual a las Secretarías de Educación para que fortalezcan sus proyectos educativos institucionales y proyectos educativos comunitario a través de la estrategia de fomento de la cultura del emprendimiento y empresarialidad (...) y iii) la realización de diversos estudios a nivel nacional para caracterizar el Estado de la educación media en Colombia.

Educación media rural. Diagnóstico.

“Las coberturas en educación media para la población desplazada incluida en el RUPD suponen un serio reto para el sistema educativo actual, ya que aproximadamente 8 de cada 10 niños y niñas entre 16 y 17 años no asisten a este nivel y en ese caso el problema, más allá de la extraedad, resulta ser el de la inasistencia, que supera el 44%.”

(Corte Constitucional, Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda)

El diagnóstico que la Sala se propone presentar en estas líneas se enfoca en los indicadores de cobertura, permanencia y calidad de la educación media rural que resultan relevantes para la solución del caso concreto. De conformidad con lo anunciado, los datos que se incluirán en este acápite son los previstos en el informe “Caracterización de la educación media rural en Colombia y sistematización de experiencias innovadoras”, citado en la página 42 de esta providencia, el cual fue aportado al trámite constitucional por el Ministerio de Educación.

5.6. El informe indica, en primer lugar, que las tasas de cobertura bruta y neta del nivel de educación media en la zona rural eran del 54.7% y del 24.3%^[84] en 2011, lo cual significa que “por cada 100 jóvenes rurales en edad de asistir a ese nivel, hay cerca de 55 matriculados con cualquier edad y de 24 en el rango de edad correspondiente”. Tales coberturas son mucho más altas en las zonas urbanas, cuyas tasas son del 91.1% y del 50.2%, respectivamente.

La distribución por género de la matrícula nacional en el nivel de media en la zona rural es equitativa, pues el 51% de los alumnos de 2011 eran mujeres frente al 49% de hombres[85]. Las minorías étnicas representan el 15% de la matrícula en la media rural. El 7.9% son afrocolombianos y el 7% indígenas.

5.7. La edad promedio de los estudiantes del nivel de media en la zona rural es de 16.5 años. Las edades más frecuentes son 15 años (23%), 16 (28.8%), 17 (19.8%) y 18 (11.1%), lo que indica que el 71.6% de la matrícula rural está en el rango de la edad que se considera adecuada para estudiar en el nivel de educación media, esto es, desde los 15 hasta los 17 años. Los alumnos en extraedad temprana (menos de 15 años) representan el 7.3%, y los de extraedad tardía (de más de 17 años), el 21%.

5.8. Uno de los indicadores más importantes de cara al problema jurídico que en esta ocasión se examina es el que evalúa la permanencia de los estudiantes en el nivel de educación media. Según el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, citado en el informe que la Sala toma como referencia, la tasa de supervivencia[86] de los estudiantes de la zona rural que se matricularon en los grados 10º y 11º durante 2008 fue del 53% y 48%, mientras que en la zona urbana fue del 84% y del 82%, respectivamente.

Sobre el mismo tema, el cuadernillo que presenta el programa de “Educación de calidad, el camino para la prosperidad”, resalta que “(...) la permanencia en el sistema continúa siendo precaria, en especial luego de la educación media, donde un porcentaje cercano al 40% abandona el sistema ante de culminar la educación media. Si se toma la población de 18 años, se ve además un comportamiento diferencial por zonas, de 100 personas que ingresaron al sistema educativo, en la zona urbana el 16% ya ha desertado cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras que en la zona rural, dicha cifra alcanza el 53%”. [87]

En cuanto a las razones que motivan a los alumnos del nivel de educación media en la zona rural a abandonar sus estudios, el documento mencionó las siguientes: [88]

- o El deseo o necesidad de trabajar (51.8%)
- o La distancia al colegio (39.7%)

- o Las dificultades académicas (39.6%)
- o Haber sufrido una enfermedad (31.3%)
- o Problemas de plata (19.8%)
- o La zona era insegura (14.4%)
- o El colegio no tenía los cursos hasta 11 (13.9%)
- o Faltaban profesores (12.9%)
- o Desplazamiento forzado de la familia (10.5%)[89]

5.9. La calidad de la educación media rural del país se mide a partir de los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas Saber 11. Los datos previstos en el informe que el Ministerio de Educación aportó a este trámite se apoyan en información de 2009 y 2011.

Según estos, los puntajes promedio para el total y las cuatro áreas básicas (matemáticas, lenguaje, ciencias sociales y naturales) son sistemáticamente más altos en los colegios urbanos en comparación con los rurales. Recuérdese, al respecto, que el 94% de los colegios rurales tuvo un desempeño entre medio, inferior y bajo en las pruebas de ese año, que contrasta con el 77% de los colegios urbanos con esos niveles de desempeño.

La información disponible para 2011[90] ratifica que los colegios oficiales urbanos tienen mejores niveles de calidad educativa que los rurales y muestran que matemáticas e inglés son las áreas donde se presentan las mayores diferencias, seguidas por ciencias sociales y lenguaje.

6. El caso concreto

6.1. En esta oportunidad, la Sala deberá determinar si la Secretaría de Educación del Huila vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Eduar Armando Bastidas, al rehusarse a nombrar un docente de química en la Institución Educativa Santa Ana de Colombia, Huila, donde este estudia grado once, con el argumento de que la institución cuenta con un porcentaje de profesores por alumno que excede el promedio

exigido por el Decreto 3020 de 2002 para realizar un nuevo nombramiento.

Antes de acometer dicha tarea, la Sala identificará las circunstancias que resultan especialmente relevantes para la solución de tal dilema constitucional, teniendo en cuenta que la situación objeto de análisis reviste de particularidades que tocan, de diversas maneras, con las distintas facetas del derecho a la educación a las que se hizo alusión en la parte motiva de esta providencia.

6.2. Lo primero que hay que considerar es que la ausencia del profesor de química pudo profundizar el fenómeno de deserción escolar que la IESA experimenta regularmente debido a que se encuentra en una zona afectada por el desplazamiento forzado. Esto porque, según el peticionario, la falta del docente condujo a que algunos estudiantes evaluaran la posibilidad de trasladarse a escuelas más distantes o dedicarse a las labores del campo.

Dado que una de las obligaciones intrínsecas a la satisfacción de la faceta de adaptabilidad del derecho fundamental a la educación es aquella relativa a la adopción de medidas destinadas a asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, en particular, cuando hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, la Sala comenzará su análisis verificando el cumplimiento de dicha obligación en el caso concreto.

6.3. Además, la Sala tendrá en cuenta que Eduar Armando manifestó no haber recibido una sola clase de química desde el traslado de su maestra y que tal cuestión fue confirmada por el rector de la IESA. Este, de hecho, aseguró que la ausencia de la profesora de química (quien además dictaba clases de sociales, ética y valores y educación religiosa), alteró profundamente el ciclo escolar de los estudiantes, pues exigió fusionar varios cursos, reducir las horas efectivamente impartidas por los demás profesores y reasignarles carga académica.

Tales circunstancias sitúan la controversia constitucional que aquí se revisa en el ámbito de la faceta de aceptabilidad educativa, la cual, entre otras cosas, exige que los programas educativos y los métodos pedagógicos sean de buena calidad y que la educación se imparta en condiciones de equidad, esto es, asegurando que todos los estudiantes accedan en igualdad de condiciones a una educación de calidad.

6.4. Por último, valorará que Eduar manifestó su preocupación por la manera en que la ausencia de la docente de química afectaría su promedio y el de sus compañeros en las pruebas del Icfes y, por esa vía, sus aspiraciones de continuar sus estudios universitarios. Tal inquietud, leída en el marco de las precisiones realizadas previamente acerca del contenido y la finalidad de la educación media y de las circunstancias reales en las que ésta se imparte en las zonas rurales del país exigen que la Sala indague, finalmente, por la posible infracción del derecho del accionante a acceder en igualdad de oportunidades a la educación superior.

6.5. En conclusión, la Sala evaluará la solicitud de amparo en los siguientes escenarios:

i) el de la presunta vulneración del derecho a la educación en su faceta de adaptabilidad, por el incumplimiento de la obligación estatal de asegurar que el estudiante permanezca en el sistema educativo;

ii) el de la posible afectación del derecho a la educación en su dimensión de aceptabilidad, por el incumplimiento de dos obligaciones: la de asegurar que el servicio educativo en el nivel de educación media satisfaga los estándares mínimos de calidad previstos en las normas que la regulan y la de garantizar que el mismo se preste en condiciones de equidad.

iii) el de la eventual infracción del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

6.6. De comprobarse la estructuración de alguna de esas hipótesis, la Sala emprenderá una segunda tarea: establecerá la responsabilidad de la Secretaría Departamental del Huila en la vulneración iusfundamental de que se trate, considerando, para el efecto, los deberes que tenía dicha entidad frente a la protección de los derechos vulnerados y, de manera más concreta, las limitaciones que le imponía el Decreto 3020 de 2002 en relación con la organización de la planta docente de los establecimientos educativos de su jurisdicción.

En especial, considerará que la negativa de la secretaría demandada a nombrar al docente de química se apoyó en que la IESA tiene una cantidad de docentes por alumno (1 por cada 13) que excede el promedio al que el Decreto 3020 de 2002 supedita la ubicación de maestros en las zonas rurales del país (1 por cada 22), y que, para la accionada, vincular un

nuevo docente en esas condiciones limitaría el presupuesto gubernamental que se destina a atender otras necesidades educativas de la región, en la que hay “tantos lugares con baja población escolar, en situaciones de lejanía a otros sitios de estudio y dificultades de desplazamiento”. [91]

6.7. Dicha responsabilidad deberá evaluarse, también, en el marco de los argumentos en los que se apoyó la decisión judicial que resolvió la pretensión de amparo en única instancia.

Como se recordará, el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia avaló los argumentos de la Secretaría de Educación y declaró improcedente el amparo solicitado porque i) el cumplimiento del Decreto 3020 de 2002 protegía el presupuesto público al “evitar el absurdo de nombrar un docente por estudiante”; ii) los docentes de la IESA tenían la capacidad de dictar cualquier materia de primaria o secundaria y iii) el proceso educativo no depende de la cantidad de docentes que existan en una institución académica, sino del estudiante, quien decide si quiere ser “un profesional, un analfabeta o un delincuente”.

La Sala definirá, por lo tanto, si la secretaría debió nombrar un docente de química en la IESA o si era el rector el llamado a ajustar la carga académica y la intensidad horaria de las clases para lograr que se cumpliera el plan curricular correspondiente. Por último, se referirá a las consideraciones que planteó el juez de instancia acerca de las responsabilidades que tienen los estudiantes frente a su propio proceso de formación.

La vulneración, en el caso concreto, del derecho a la educación en su faceta de adaptabilidad.

6.8. El principal desafío del Estado frente al cumplimiento de la dimensión de adaptabilidad educativa consiste en asegurar que el estudiante culmine su ciclo escolar, para que pueda desarrollar las capacidades personales, culturales y sociales que le permitirán construir su propio proyecto de vida. El eje central de dicho componente es, por eso, la garantía de permanencia del estudiante en el sistema, la cual se logra, principalmente, a través de dos vías: adoptando medidas que ajusten la prestación del servicio educativo a las necesidades de los estudiantes en diversos contextos y eliminando las barreras que podrían disuadirlos de continuar con su proceso formativo.

Esta providencia precisó, en líneas anteriores, cuáles son las obligaciones concretas e inmediatas que tiene el Estado en ese escenario. De acuerdo con el artículo 67 superior[92] y con el artículo 168 de la Ley General de Educación[93], le corresponde velar por la prestación eficiente y continua del servicio educativo y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y niñas en el sistema.[94] Para la Sala, el hecho de que los estudiantes de educación media de la IESA no hubieran recibido clases de química durante el último año lectivo representa un claro incumplimiento de ambas obligaciones.

La ausencia del docente de química en la IESA alteró la continuidad del servicio educativo y desincentivó la permanencia de sujetos vulnerables en el sistema.

6.9. Lo referido por el peticionario y por el rector de la IESA acerca de la forma en que la ausencia de la docente de química alteró las actividades escolares en la institución -recuérdese que exigió fusionar niveles y reducir la intensidad horaria de los cursos, para compensar la carga académica adicional asumida por los profesores- confirma la incidencia que tal situación tuvo en la prestación continua y eficiente de la educación que se estaba impartiendo a los estudiantes.

Por eso, no resulta extraña la insistencia con que la comunidad educativa le solicitó a la Secretaría de Educación el nombramiento de otro profesor, ni sorprende el hecho de que la acción de tutela esté respaldada por al menos 150 firmas de alumnos y padres de familia.

6.10. Especial atención merece la solicitud que algunos de ellos le dirigieron a Cielo González, la entonces gobernadora del Huila, el 24 de agosto de 2012[95], en la que relataron que “desde el 10 de mayo del presente año los estudiantes han tenido muchas dificultades para recibir esa área, se han tenido que unir grados, lo cual va en detrimento de la calidad de la educación, deben desplazarse todos los días sábados, festivos, pagar alimentación y transporte para recibir clases extras”, señalaron que no estarían en condiciones de seguir soportando tal situación y advirtieron que, de no nombrarse el docente, se verían obligados a trasladar a sus hijos “a otras instituciones o departamentos donde las entidades gubernamentales, como el caso de Alpujarra, Tolima, sí les ofrecen las condiciones académicas y de bienestar gratuitos y los estudiantes seguirán engrosando las filas de desertores”.[96]

6.11. Esto demuestra que la Secretaría de Educación del Huila estaba al tanto de la forma en que la ausencia de la docente de química afectó las condiciones en las que los estudiantes de la IESA recibían sus clases y del impacto que tal circunstancia podría tener frente a quienes, por vivir en una zona rural, suelen enfrentar graves dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo. Pese a ello, la entidad se abstuvo de adoptar medidas encaminadas a evitar que abandonaran sus estudios.

No es este el momento de calificar dicha actuación. Como se anticipó, esa es una tarea que se abordará una vez constatadas las infracciones iusfundamentales que se configuraron en este caso. Lo relevante, en el escenario específico que ahora se estudia, es que la ausencia del profesor de química configuró una clara vulneración del derecho fundamental a la educación del peticionario y de sus compañeros de curso al i) profundizar las dificultades propias de la prestación del servicio educativo en zonas apartadas de los centros urbanos, ii) propiciar la interrupción de las clases, impidiendo el adecuado cubrimiento del servicio y iii) desincentivar, de esa manera, la permanencia de los alumnos de la IESA en el sistema. [97]

6.12. En relación con este último aspecto, hace falta aclarar solamente que el supuesto aumento en los niveles de deserción escolar que se habría presentado en la IESA por cuenta de la ausencia del profesor de química no fue debidamente documentado en el proceso, pero tampoco fue rebatido por la secretaria de educación. De todas formas, el rector Ortigoza afirmó que los alumnos de la IESA suelen abandonar sus estudios debido a la ausencia de docentes y al conflicto armado -por ser la zona proclive al fenómeno del desplazamiento forzado- y que “hasta la fecha han desertado 41 alumnos”, cifra que también fue mencionada en la tutela y que coincide con lo que informó la accionada acerca de la reducción de la matrícula de estudiantes de educación media de la IESA en casi el 50% entre 2010 y 2013.

Tales precisiones, valoradas en el marco de las bajas tasas de cobertura neta que se presentan en el departamento del Huila y en el municipio de Colombia en el nivel de educación media (34% y 14.8%, respectivamente) y de las preocupaciones que manifestaron los alumnos, sus padres y el rector de la IESA frente a la ausencia del profesor de química, confirman la vulneración del derecho a la educación del accionante en su faceta de adaptabilidad, no por el hecho de que los niveles de asistencia a la institución educativa

hayan disminuido a raíz del traslado de la docente -cuestión que, se insiste, no se comprobó- sino porque no se adoptó ninguna medida encaminada a evitar que los alumnos abandonaran sus estudios por cuenta de esa situación.

6.13. Como se dijo antes, la satisfacción del componente de adaptabilidad educativa exige estimular a los estudiantes a permanecer en el sistema y eliminar los factores que los conducen a abandonarlo. Eso no se logra solamente a través de medidas de largo plazo, como las que ha impulsado la Secretaría del Huila en el marco de su política de articulación de la educación media con el SENA e implementación de la educación media rural. En casos como el presente, tal propósito exige acciones específicas que resuelvan, de forma pronta y efectiva, las circunstancias cotidianas que pueden impactar sobre la decisión de los estudiantes de continuar o no en su proceso de formación académica.[98]

La manera en que la comunidad educativa de Santa Ana se integró para buscar una solución a la crisis educativa causada tras el traslado de la profesora de química demandaba una respuesta de esas características, o cualquier otra medida coherente con el deber estatal de remover los obstáculos que restringen las posibilidades de aprendizaje de grupos poblacionales de especial protección, como el que integraban, en este caso, los estudiantes de una zona rural caracterizada por un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, que además se ha visto gravemente afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.[99]

La ausencia de dicha respuesta profundizó las dificultades que los estudiantes de la IESA suelen enfrentar para cursar normalmente sus estudios y obstaculizó su continuidad en el proceso de formación que, por definición, les permitiría consolidar las habilidades necesarias para ingresar a la educación superior y vincularse a la vida laboral. Por eso, supuso una grave violación de su derecho fundamental a la educación, en su faceta de adaptabilidad.

La vulneración, en el caso concreto, del derecho a la educación en su faceta de aceptabilidad.

La educación se considera aceptable cuando los programas de estudio y los métodos pedagógicos son pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad, se prestan en condiciones de equidad y se ajustan a los objetivos contemplados en los instrumentos

internacionales de derechos humanos y a las normas mínimas que apruebe cada Estado en materia de enseñanza. La Sala, en este caso, centrará su atención en dos de esos aspectos: la calidad de la educación impartida y su prestación en condiciones de equidad.

6.14. El cumplimiento del requisito de calidad, se explicó antes, debe verificarse en el marco de los principios generales contemplados sobre el particular en el ámbito interno, es decir, a partir de los parámetros que la Ley General de Educación consagra respecto de cada nivel de formación. La norma califica como aspectos esenciales de la calidad educativa: la idoneidad de los docentes, los recursos y métodos educativos, la innovación educativa y profesional y la inspección y evaluación del proceso educativo.

La situación denunciada en la tutela tiene que ver, puntualmente, con la calidad de los recursos y los métodos educativos a los que tuvo acceso el peticionario. Por ello, la tarea de la Sala consistirá en determinar si las cargas mínimas sobre la ubicación de los educadores en los planteles educativos oficiales y el desarrollo efectivo de los planes curriculares se cumplieron en este caso.

Frente al primer aspecto, la ubicación de los docentes, hay que considerar que el Decreto 3020 de 2002 supedita la organización de la planta de personal de las instituciones educativas oficiales al propósito de asegurar la calidad del servicio y que esta corporación reconoció, desde sus primeras sentencias, la manera en que la ausencia de un docente o el hecho de que tenga que dictarles clases simultáneas a alumnos de distintos grados puede afectar la calidad de la educación que imparte (Supra 4.5.). Frente al segundo, atinente al curso efectivo de los contenidos curriculares, habrá que valorar que las áreas de la educación básica son obligatorias en un nivel más avanzado durante la educación media y, sobre todo, que los estudiantes de los dos últimos grados de bachillerato tienen derecho a profundizar en las materias de su preferencia, para facilitar la elección que vayan a realizar con respecto a su educación superior (Supra. 5.4.).

6.15. En cuanto a la exigencia de equidad, la Sala señaló previamente que i) la Carta Política exige promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente; ii) que para lograr ese objetivo, el Estado debe suprimir las disparidades en las políticas de gastos que conduzcan a que “la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares”[100]

y que iii) la evaluación de la educación –la principal herramienta de la que se vale el Estado para fomentar el mejoramiento continuo de la calidad educativa- exige “reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad”. [101]

En ese orden de ideas, la obligación de brindar una educación aceptable en términos de equidad supone que, al menos desde una perspectiva formal, las condiciones de calidad en las que se presta el servicio educativo sean las mismas para todos sus destinatarios. Como se explicará más adelante, esto implica asegurar un mínimo de recursos disponibles y proscribir discriminaciones por razones sociales, culturales o geográficas.

La educación que recibió el accionante no cumplió los estándares mínimos de calidad que debe impartirse en el nivel de formación media académica ni con la exigencia de prestación del servicio en condiciones de equidad

6.16. Lo referido en el fundamento jurídico 5 de esta providencia acerca de los índices de cobertura, permanencia y calidad de la educación que se imparte en las zonas rurales del país da cuenta de las desventajas comparativas que, por regla general, enfrentan quienes cursan su educación media en regiones apartadas de los centros urbanos.

De acuerdo con la información allegada al expediente por el Ministerio de Educación y con lo que esta corporación ha constatado en ejercicio de su función de revisión de tutela, la prestación efectiva del servicio educativo en las zonas rurales suele verse obstaculizada por barreras asociadas a las largas distancias que deben recorrer los alumnos para asistir a sus clases, la deficiente infraestructura física de los establecimientos educativos, la escasa oferta de docentes, la duración de la jornada escolar y a otra serie de factores que, sumados a las dificultades propias del contexto socio económico de las regiones y al impacto que el conflicto armado ha tenido en algunas de ellas, explican la brecha que existe entre la educación rural y urbana en términos asistencia, años de escolaridad y resultados de desempeño.

En el pasado, la Corte advirtió que esas circunstancias “no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio [educativo] en condiciones aceptables”, pues las diferencias prácticas que existen entre la calidad de la educación urbana y la

calidad de la educación rural son inadmisibles constitucionalmente.[102] Tal distinción confirma que el Estado tiene una obligación inmediata frente a la calidad formal de la educación, que supone la satisfacción de unos estándares mínimos, y un compromiso progresivo con su calidad material, que exige alcanzar unos niveles de cualificación e idoneidad capaces de desmontar las diferencias estructurales con las que los estudiantes ingresan al sistema educativo.

La Sala centrará su atención en el primer aspecto, por ser este el que es justiciable de acuerdo con lo advertido en la parte motiva de esta providencia. La calidad material, se dijo en ese momento, es un fin que deberá perseguirse gradualmente, para hacer realidad el ejercicio pleno del derecho fundamental a la educación en todas sus facetas.

6.17. En ese contexto, la Sala encuentra que el derecho fundamental de Eduar Armando y de sus compañeros de curso a recibir una educación aceptable en términos de calidad fue efectivamente vulnerado. Primero, porque el traslado de la profesora de química exigió distribuir la carga académica entre los demás profesores, reducir las horas efectivas de clase que cada uno impartía y fusionar grados en algunas materias. Pero, sobre todo, porque la renuencia a suplir la vacante que dejó la docente condujo a que los alumnos de décimo y undécimo grado dejaran de recibir sus clases de química, pese al interés que tenían por cursar dicha materia.

La química, se dijo antes, es una de las asignaturas que hace parte del contenido elemental que debe impartirse en la educación media académica, ya que “la profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales” es uno de los objetivos específicos de ese nivel de formación. Sumado a esto, se mencionó, es deber del Estado asegurar que la programación académica se organice de tal forma que los alumnos puedan profundizar en algunas materias, “de acuerdo con su vocación e intereses como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior”.

Tales obligaciones, contempladas en la Ley General de Educación y en el Decreto 3020 de 2002, integran el contenido esencial del derecho a la educación en el ámbito interno y, por eso, podían exigirse por esta vía judicial excepcional, sobre todo cuando, como en este caso, su incumplimiento propicia un detrimento injustificado y desproporcionado de la calidad de la educación que reciben quienes merecen un trato especial consecuente con su

situación de vulnerabilidad.

6.18. Adicional a esto, para la Sala es claro que el incumplimiento de esos deberes estatales supuso, también, la infracción del derecho del accionante a recibir una educación aceptable en términos de equidad. Tal vulneración iusfundamental tuvo que ver, en concreto, con que el hecho de que se le haya impedido acceder a una educación equivalente a la que se les impartió a los estudiantes de educación media de las demás instituciones urbanas y rurales, en las que sí se dictaron las clases de química.

Tal equivalencia debería poder medirse en términos formales y materiales, por ser esto lo que eliminaría las graves falencias estructurales del servicio educativo que se imparte en los colegios públicos del campo, caracterizado por ínfimas tasas de cobertura, precarios índices de permanencia y resultados de desempeño medio, inferior y bajo en los exámenes de Estado.

Permitir que los habitantes de las zonas rurales sigan resignando sus aspiraciones de movilidad social a las limitadas posibilidades que les brinda el sistema educativo oficial[103] riñe con el principio de trato preferencial consagrado en la Carta Política a favor de los grupos tradicionalmente marginados.[104] El Estado tiene una deuda pendiente con la prestación de un servicio educativo rural cualificado y, por eso mismo, aceptable en términos reales, que deberá saldar de forma gradual, pero constante, para satisfacer plenamente ese principio de igualdad promocional.

Mientras tanto, su responsabilidad con la garantía del derecho de todo estudiante a recibir una educación aceptable desde una perspectiva formal permanece intacto. Lo que ocurrió en este caso, esto es, el hecho de que un grupo de estudiantes de un municipio tradicionalmente golpeado por el conflicto armado, que además tiene un índice de cobertura en educación media de apenas el 14.8%, se haya visto privado de su derecho a culminar su ciclo educativo en las condiciones en las que los demás alumnos del país lo hacen por no haber cursado una materia esencial para su formación académica, comporta, en fin, una trasgresión irrazonable de su derecho a acceder a una educación cumpla con unos niveles de calidad formalmente equitativos.

La vulneración, en el caso concreto, del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior

6.19. La garantía de acceso a los estudios superiores funciona en una lógica distinta a la prevista en relación con los demás niveles educativos. Mientras el ingreso a estos últimos opera como una prerrogativa general, que no puede sujetarse a ningún tipo de condicionamiento, el acceso a las universidades aparece vinculado al mérito. Así lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, al señalar que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”[105] y el PIDESC, que indica que “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”[106].

De acuerdo con la doctrina autorizada del derecho internacional de los derechos humanos, esto significa que la enseñanza superior no tiene que ser generalizada, sino tan solo estar disponible sobre la base de la capacidad, esto es, en virtud de los conocimientos y la experiencia de cada cual.[107] Eso explica que, en términos generales, el acceso a la educación superior haya sido evaluado en función de la primacía del principio de mérito y la proscripción de cualquier forma de discriminación.

6.20. La Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI, adoptada en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la Unesco que se celebró en París, en 1998, se refirió a ambos criterios. Al primero, al señalar que “el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes”, y al segundo, al rechazar cualquier discriminación basada en la raza, el sexo, el idioma o la religión, o en consideraciones económicas, culturales o sociales o incapacidades físicas.

Pero, además, consideró un elemento adicional, al llamar la atención sobre la forma en que la calidad de la educación que cada quien recibe en los anteriores niveles de formación incide en sus posibilidades de ingresar a la universidad. La Declaración sostiene, al respecto, que la equidad en el acceso a la educación superior requiere el fortalecimiento de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, en concreto, con la enseñanza secundaria, y advierte que las instituciones de educación superior son “componentes de un sistema continuo (...) que empieza con la educación para la primera infancia y la enseñanza primaria y prosigue a lo largo de toda la vida. Sobre esos supuestos, concluye: “la educación superior debería seguir estando abierta a toda persona que haya finalizado

satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias, en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación”.

6.21. Esta corporación también ha valorado esos criterios al evaluar el cumplimiento del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

6.21.1. En sede de constitucionalidad se ha referido, sobre todo, al principio de mérito. Así lo hizo la sentencia C-022 de 1996[108], al declarar inexecutable la norma[109] que les reconocía a los bachilleres que hubieran prestado el servicio militar obtener un 10% adicional en el puntaje de las pruebas de Estado o en el examen de admisión a la universidad. La Corte decidió que conceder ese puntaje adicional representaba una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a la educación superior de los demás candidatos, quienes, a pesar de tener los méritos académicos para ingresar a la universidad, podrían verse desplazados por los beneficiarios del privilegio contemplado en la norma acusada.[110]

Después, la sentencia C-210 de 1997[111] declaró inexecutable el artículo 186 de la Ley General de Educación, en virtud del cual los hijos de algunos servidores públicos tenían prioridad para el ingreso y estudio gratuito en los establecimientos educativos estatales de educación básica, media y superior, sobre el mismo supuesto. La Corte advirtió que dicho privilegio vulneraba el derecho a la igualdad de oportunidades, porque supeditaba el acceso a la educación superior a cuestiones que no correspondían a los méritos académicos de los estudiantes, sino a una situación externa, que en el caso concreto era el hecho de ser “hijos de personal de educadores, directivo o administrativo, o hijos de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional, muertos en servicio activo”.

En cambio, la sentencia C-560 de 1997[112], que revisó algunas expresiones del artículo 203 de la Ley General de Educación que les permitían a los establecimientos educativos privados sin ánimo de lucro cobrar un bono como aporte de capital para mejorar su proyecto educativo institucional, se pronunció, específicamente, sobre la imposibilidad de sujetar el acceso a la educación superior a criterios discriminatorios o “elitistas”. El fallo decidió que las normas acusadas imponían “una odiosa discriminación entre quienes sí pueden asumir los costos del pago de los denominados “bonos” y quienes en razón de su

situación económica no pueden hacerlo, surgiendo así un núcleo privilegiado, por la sola razón de su poder económico, que en nada beneficia ni contribuye al trato igualitario que inspira nuestra Carta Política". Así, advirtió que cualquier trato discriminatorio que excluya a personas intelectualmente capaces de acceder al servicio por cuenta de un exagerado requerimiento económico vulnera su derecho a acceder en igualdad de condiciones a la educación superior, y declaró inconstitucionales las disposiciones examinadas.

6.21.2. De las decisiones de revisión de tutela que se han referido al tema la Sala destacará dos: las sentencias T-441 de 1997[113] y T-642 de 2004[114], relativas, ambas, a la adjudicación de los cupos para el ingreso a las universidades públicas.

La última, más reciente, estudió la tutela que formuló una mujer contra la Universidad del Valle, alegando que esta la había admitido tácitamente a uno de sus programas, al expedirle un recibo de matrícula y permitirle cursar unas materias, pese a que no había superado los exámenes de admisión.

La Corte, sin embargo, aclaró que el error que cometió la universidad no implicaba que le hubiera prodigado un trato discriminatorio. En cambio, permitir que ingresara aunque no cumplió los requisitos para ello sí podía vulnerar el derecho de otros estudiantes a acceder a la educación superior en igualdad de oportunidades. De esa manera, la corporación reivindicó, nuevamente, la preeminencia del mérito y las capacidades de los aspirantes como determinantes del ingreso a la educación superior.[115]

La sentencia T-441 de 1997 se acercó al tema desde otra perspectiva. Dado que en esa ocasión se discutió el caso de una persona que no pudo ingresar a estudiar Medicina en una universidad pública porque otros postulantes que obtuvieron puntajes más bajos en el examen de admisión ingresaron a través de cupos especiales, la Corte estudió si tales mecanismos vulneraban los derechos de igualdad y a la educación de todos los colombianos.

En principio, el fallo reiteró que el mérito académico es el criterio básico para la asignación de cupos en las universidades públicas y que las pruebas de Estado son la vía para distribuir las escasas plazas disponibles entre los postulantes que obtengan las mejores calificaciones. Después, se ocupó de un punto que reviste de la mayor relevancia para los efectos del caso que ahora se estudia: la necesidad de contrarrestar las condiciones

desiguales con las que los distintos aspirantes a ingresar a la universidad arriban a sus exámenes de admisión.

La sentencia, en efecto, admite la presencia de “desigualdades de origen” que reducen las posibilidades de que algunos colombianos accedan a la educación superior. En particular, se refiere a la forma en que las diferencias en la calidad de la educación primaria y secundaria alteran el ambiente de igualdad que los exámenes de ingreso a las universidades aspiran a asegurar. Al respecto, el fallo indicó:

“La situación colombiana se ajusta a la definición del concepto de heterogeneidad estructural. En el país existen tanto zonas en las que se observan altos niveles de desarrollo en general como regiones sumidas en la más absoluta pobreza y marginación. Los habitantes de estas últimas zonas han sido tradicionalmente descuidados por el Estado en relación con su obligación de facilitarles unas mínimas condiciones de vida y de oportunidades necesarias para poder superar la situación de atraso en que se encuentran. Evidentemente, el Estado no les ha brindado a los pobladores de esas regiones servicios similares a los que les ha prestado a los naturales de otras zonas del país. La desatención estatal se extiende también al campo educativo, tanto en lo relativo a la cantidad de servicios prestados como a la calidad de los mismos. Por eso, se puede aseverar que, normalmente, los bachilleres de las zonas marginadas llegan a los exámenes de admisión con una clara desventaja con respecto a los demás examinados”.

Pese a eso, la Corte consideró que tal heterogeneidad no descartaba el valor de los exámenes de Estado como mecanismo neutro para la distribución de los cupos universitarios. En su criterio, el reconocimiento de la forma en que el contexto socio económico puede impactar en las oportunidades reales que ciertos estudiantes tienen de acceder a la educación universitaria justifica, más bien, la implementación de mecanismos como los cupos especiales, que contribuyen a subsanar la posición de desventaja en que esas circunstancias sitúan al aspirante a la hora de presentar las pruebas.

En el caso, sin embargo, comprobó que algunos de los cupos reconocidos sacrificaban de forma injusta y excesiva la aspiración del peticionario a realizar sus estudios superiores. Por eso, inaplicó las normas que los contemplaban y concedió el amparo reclamado.[116]

Establecido así que la igualdad en el acceso a la educación superior no tiene que ver

solamente con el mérito y con la exclusión de criterios sospechosos de discriminación, sino también con la eliminación de las desigualdades de origen que pueden obstaculizar el ingreso a la universidad en términos de igualdad material, pasa la Sala a estudiar la infracción de este derecho en el caso concreto.

La vulneración del derecho a la educación de los estudiantes de la IESA amenaza su derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

6.22. El caso que ahora se estudia refleja la paradoja que supone supeditar la distribución de los cupos universitarios disponibles a la capacidad de los aspirantes, a pesar de que el Estado no les brinda a todos las herramientas necesarias para que su ingreso a la universidad sea un resultado exclusivo de su propio esfuerzo y de sus méritos académicos. En particular, confirma que la primacía del principio de mérito y la prohibición de discriminación en los procedimientos establecidos para el ingreso a la educación superior no aseguran que el acceso a ese nivel de enseñanza se produzca en un marco de la igualdad real de oportunidades, sino, apenas, que se sujete a unos parámetros objetivos consecuentes con el principio de igualdad formal.

Es esto lo que condujo a que la sentencia T-441 de 1997 definiera a los exámenes de admisión de las universidades y a las pruebas de Estado como instrumentos que, aunque aspiran a crear un ambiente de igualdad, no logran “oponerse a la notoria desigualdad con que llegan los aspirantes al sitio de realización de las pruebas”. [117] Y es, también, la perspectiva que motivó a la Sala a referirse a la forma en que las características individuales del estudiante, su contexto socioeconómico, el nivel de escolaridad de sus padres, la infraestructura de su institución educativa, la formación académica de los docentes y, por supuesto, el hecho de residir en el campo o en la ciudad pueden afectar su desempeño en los exámenes.

6.23. Admitido esto, la Sala debe insistir en las conclusiones a las que arribó al constatar la infracción del derecho del peticionario a recibir una educación aceptable en términos de calidad y equidad, puntualmente, en las que recordaron que el Estado está comprometido con la adopción gradual de medidas “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación”.

Entonces se advirtió que la brecha que existe entre la calidad educación que se imparte en

las zonas rurales y en los centros urbanos es un fenómeno que el Estado deberá superar progresivamente[118], y que, mientras tanto, está obligado a asegurar el pleno cumplimiento de los estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad educativa que le son exigibles judicialmente, por estar regulados en el ordenamiento interno.

La eventual infracción del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior debe evaluarse en este último escenario, es decir, en el marco de las obligaciones concretas que tenía el Estado para el momento en que los alumnos de la IESA y la comunidad de Santa Ana reclamaron el nombramiento del profesor de química. Lo relevante, por lo tanto, es dilucidar si Eduar Armando y sus compañeros de curso podrán competir en igualdad de condiciones por un cupo universitario, aunque recibieron una educación que no se adaptó a sus necesidades (componente de adaptabilidad) y que fue deficiente en términos de calidad y equidad (componente de aceptabilidad). En otras palabras, ¿es constitucionalmente válido que los alumnos de la IESA resignen sus posibilidades de acceder a la educación superior a los resultados que obtengan en las pruebas de Estado, a pesar de las graves falencias que afectaron su proceso educativo?

6.24. La Sala estima que no y que, en cambio, la desatención de los compromisos estatales en la prestación del servicio de educación media académica que se les impartió al accionante y a sus compañeros defrauda sus expectativas legítimas de obtener un cupo en una universidad oficial e impacta de manera negativa y desproporcionada en sus planes de vida. Por eso, supone una amenaza cierta y actual de su derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

Se trata de una amenaza, y no de una infracción iusfundamental consumada, porque los afectados cuentan con la posibilidad de volver a presentar sus pruebas de Estado para aspirar a un cupo que les permita continuar con su proceso educativo, como se lo habían propuesto. Por eso, la orden de protección que se impartirá en este caso buscará asegurar que Eduar Armando y los alumnos de la IESA que se encuentran en sus mismas condiciones cuenten con la opción de someterse nuevamente a las pruebas del Icfes, habiendo cursado, esta vez, los contenidos curriculares necesarios para ello.

Antes de resolver lo pertinente, la Sala se referirá a la responsabilidad de la Secretaría de

Educación demandada en las infracciones constitucionales que acaban de verificarse, teniendo en cuenta las razones que condujeron a que el funcionario judicial de instancia declarara improcedente el amparo reclamado.

La Secretaría Departamental del Huila desatendió las obligaciones que la comprometen con la garantía de la adaptabilidad y la aceptabilidad de la educación que se imparte en su territorio.

6.25. En aras de asegurar que el servicio educativo que se presta en las entidades territoriales satisfaga los estándares mínimos en materia de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, la Ley 715 de 2001 les asignó a las secretarías departamentales funciones de respeto, protección y cumplimiento, entre las que se cuentan las de i) velar por la calidad de la educación en su respectivo territorio; ii) fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos y iii) poner en marcha los programas que se requieran para mejorar la eficacia, la calidad y la cobertura educativa.

Todas estas desarrollan la obligación general, contemplada en la Ley 115 de 1994, de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

6.26. Examinada la conducta de la demandada en esta perspectiva, la Sala encuentra que incumplió los deberes que le incumbían frente a la satisfacción del derecho a la educación de los estudiantes de la IESA. No solo porque se negó a nombrar el docente de química que requería la institución. También, porque no adoptó ninguna otra medida encaminada a remediar los inconvenientes que causó el traslado de la anterior maestra, ni le concedió la menor importancia a que los estudiantes se hubieran visto obligados a desplazarse los fines de semana para recibir sus clases ni a que algunos de ellos estuvieran contemplando la posibilidad de abandonar su proceso educativo.

La negligencia de la Secretaría se advierte al considerar que ni siquiera respondió a las solicitudes formuladas por los alumnos y por sus padres. Tal situación fue verificada en el fallo objeto de revisión, aunque el juez de instancia consideró, en flagrante desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, que “a consecuencia de la presente acción de tutela la accionada le está dando una contestación coherente, con argumentos legales y jurídicos, de

fondo y contundente a los pretendido por el actor, por lo que debe concluirse que se le ha dado cumplimiento al mandato constitucional de la debida respuesta (...)”[119].

Lo cierto es que la Secretaría no actuó de conformidad con los compromisos que le incumbían como ente garante y rector del servicio educativo estatal en los municipios no certificados del Huila y que, en lugar de ello, se limitó a contestar las solicitudes formuladas por el rector Ortigoza remitiéndolo a las disposiciones legales y reglamentarias que supeditan la asignación de los docentes de los establecimientos públicos a la cantidad de estudiantes matriculados[120].

Sobre ese punto solo hace falta reiterar la regla jurisprudencial consignada en el fundamento jurídico 4.9. de esta providencia: la aplicación de las pautas normativas sobre la organización de la planta de personal docente no puede conducir, bajo ninguna circunstancia, a saturar las aulas de clase, a modificar los planes de estudio, a reducir la intensidad horaria ni a alterar, de ninguna manera, los recursos que aseguran la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad o la calidad del servicio educativo.

El argumento que la Secretaría de Educación planteó en sede de tutela, esto es, el relativo a la escasez de los recursos disponibles para atender las necesidades educativas de los habitantes de su jurisdicción, tampoco excusa este tipo de situaciones. Establecer prioridades y canalizar los medios disponibles hacia la satisfacción de las necesidades inmediatas de quienes demandan la atención del Estado resulta razonable y constitucionalmente válido, pero esa priorización no puede conducir a sacrificar los niveles de aceptabilidad educativa que se han alcanzado en determinada institución o región. Como se expuso antes, la prohibición de regresividad intrínseca a la satisfacción de las facetas positivas de los derechos sociales impide desmontar las medidas adoptadas para avanzar en la garantía de estos derechos, mucho menos, cuando no se han considerado otras alternativas posibles.

De todas formas, el traslado de la profesora que dictaba la clase de química en la IESA no supuso el desmonte de una prerrogativa concreta, sino el desconocimiento del nivel mínimo de protección que formalmente se debe asegurar a los estudiantes de educación media académica, según lo que el legislador ha definido al respecto. Fue en ese contexto que la actuación de la entidad vulneró los derechos del peticionario en el caso concreto.

El rector de la IESA adoptó las medidas a su alcance para conjurar la crisis que enfrentó la institución, tras el traslado de la docente de química

6.27. El tema de si era el rector el responsable de ajustar la carga docente y la intensidad horaria para atender la demanda educativa de forma eficiente y garantizar el cumplimiento de los planes de estudio no requiere mayor análisis, si se tiene en cuenta que, en realidad, este adoptó las medidas a su alcance para superar la crisis que generó en su institución la ausencia del profesor de química. Independientemente de que tales decisiones hubieran sido o no las más adecuadas, la Sala entiende que, por lo general, los rectores de los establecimientos educativos del Estado se encuentran limitados para atender las necesidades de sus instituciones en un contexto de escasez de recursos físicos y humanos.[121]

El caso de la IESA es un ejemplo de ello, máxime si se considera que su planta docente está integrada por dos licenciados en administración educativa, dos licenciados en básica primaria, un licenciado en ciencias sociales, un licenciado en español e inglés, un licenciado en matemáticas y un licenciado en artes, según lo que informó la propia Secretaría de Educación[122]. En esas condiciones, es claro que no estaba en manos del rector remediar la falta del docente de química ni corregir las consecuencias que la misma desencadenó en la institución, y que la sola autorización de horas extras semanales, la única medida que impartió la entidad accionada en aras de superar esa contingencia, no fue apropiada para salvaguardar los derechos fundamentales de los estudiantes de la IESA.

Los argumentos del juez de instancia

6.28. Los juicios subjetivos que emitió el juez de instancia al declarar la improcedencia de la acción de tutela desconocen el marco normativo aplicable al asunto en estudio y las reglas jurisprudenciales ampliamente reiteradas en la materia, pero sobre todo, reflejan una insensibilidad que contrasta con la especial tarea de protección que incumbe a los jueces de tutela en su labor de velar por la integridad y la supremacía de la Carta a través de la protección de los derechos fundamentales.

Para la Sala, es inaceptable que un juez constitucional critique a un peticionario por el solo hecho de haber acudido a la acción de tutela, y que en lugar de estudiar la petición de amparo con la dignidad que le exige su investidura, le reproche su supuesto rol en la

garantía del derecho fundamental cuya protección reclama. Sobre todo, inquieta que tales críticas se dirijan a un menor de edad que promovió la acción para reclamar a nombre suyo y de su comunidad el cumplimiento de una de las obligaciones que contribuye en mayor medida a la materialización de los fines del Estado: la prestación del servicio educativo.

Las recriminaciones que plasmó el juez en la providencia objeto de revisión, además de descontextualizadas e injustas, denotan un absoluto desconocimiento de la Carta y de los compromisos que esta les impone a las autoridades públicas en relación con la salvaguarda del interés superior del menor y el cumplimiento de la función social de la educación. Ese tipo de juicios, que en nada contribuyen a la administración de justicia, dejan una impresión lamentable acerca de quien debería ser el principal interesado en propugnar por los valores constitucionales y los intereses de los habitantes de su jurisdicción.

La protección que se concederá en este caso.

6.29. La Sala pudo constatar que la Secretaría de Educación del Huila vulneró el derecho a la educación de Eduar Armando Bastidas, en sus facetas de adaptabilidad y aceptabilidad, debido a que no adoptó las medidas necesarias para asegurar su permanencia en el sistema educativo, ni para garantizar la calidad de la educación que estaba recibiendo. Esas circunstancias condujeron a que, también, se infringiera su derecho a acceder a la educación superior en igualdad de oportunidades.

Dado que la planta docente de la institución no cuenta en la actualidad con un profesor que pueda dictar el área de química a los estudiantes de décimo y undécimo grado de la Institución Educativa Santa Ana, la Sala ordenará proveer un docente que cumpla con esa tarea, para garantizar el derecho fundamental a la educación de los alumnos que cursarán esos niveles en el futuro. En consecuencia, la Secretaría de Educación del Huila deberá adoptar las medidas presupuestales y administrativas necesarias para asegurar que la institución cuente con un docente que dicte el área de química en los dos grados de educación media, previo al inicio del próximo año escolar.

6.30. Esto, sin embargo, no protege a los estudiantes cuyo derecho a la educación fue vulnerado por cuenta de la ausencia del docente de química durante el último año. En este sentido, hace falta hacer unas precisiones adicionales.

En el pasado, la Corte resolvió controversias similares declarando la carencia actual de objeto por daño consumado e instando a las entidades territoriales a cumplir con sus obligaciones frente a la organización eficiente de las plantas de personal docente.[123] Sin embargo, la Sala ya explicó que el caso que ahora se estudia es excepcional, pues implica, además de la vulneración del derecho a la educación en sus facetas de adaptabilidad y aceptabilidad, la infracción del derecho a acceder a la educación superior en igualdad de oportunidades, dada la desventaja que supuso para los estudiantes de la IESA el hecho de haber presentado el Icfes sin haber tenido acceso a los conocimientos básicos que les permitirían aspirar a obtener un buen resultado en las pruebas.

Frente a ese evento específico, se dijo antes, la infracción iusfundamental verificada en esta ocasión puede superarse, ya que cualquier estudiante del país puede presentar el Icfes cuantas veces sea necesario, hasta obtener los resultados que requiere para acceder a la educación superior. Pensando en esa posibilidad, y en el interés que el accionante y sus compañeros manifestaron en continuar con sus estudios universitarios, la Sala adoptará una medida que les permita ponerse al día en sus conocimientos en el área de química, para que, si así lo desean, presenten el examen en iguales condiciones -al menos desde el punto de vista de la igualdad formal- que los demás estudiantes que presentarán las pruebas el próximo año.[124]

En consecuencia, la Sala dispondrá que, una vez se posea el docente de química que deberá ser vinculado a la IESA en cumplimiento de esta providencia, el rector de la Institución Educativa Santa Ana deberá adoptar las medidas logísticas y administrativas que estime pertinentes para asegurar que el accionante y los demás estudiantes que se encontraban en su misma situación pero no interpusieron acción de tutela, asistan a las clases de química que se impartirán en el plantel educativo el próximo año, para actualizarse en los contenidos curriculares a los que no tuvieron acceso.

El rector deberá anunciar lo que decida sobre el particular antes del inicio del año lectivo 2014, para que, dentro de un plazo razonable, los interesados en tomar las clases manifiesten su interés al respecto y conozcan la programación respectiva. Tal orden, sin embargo, no limitará la posibilidad de que el rector pacte con ellos una alternativa de nivelación que se ajuste a sus necesidades y que satisfaga plenamente su derecho fundamental a recibir una educación aceptable. Para ello contará con el acompañamiento

de la personería municipal de Colombia y del Defensor del Pueblo, quienes, además, deberán verificar que la Secretaría de Educación del Huila facilite ese proceso, autorizando las horas extras que se requieran en caso de que se opte por esta última alternativa.

6.31. Finalmente, la Sala advertirá a la Secretaría de Educación sobre la necesidad de ajustar sus decisiones a los parámetros normativos y jurisprudenciales que determinan la responsabilidad del Estado en la garantía del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación y exhortará al Ministerio de Educación para que, en ejercicio de sus competencias, instruya a las entidades territoriales sobre su responsabilidad en la adopción de medidas destinadas a asegurar la disponibilidad y aceptabilidad de la educación que se presta en las zonas rurales del país.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Colombia, Huila, el doce (12) de abril de dos mil trece (2013), que declaró improcedente el amparo invocado por Eduar Armando Bastidas y, en su lugar, AMPARAR su derecho fundamental a la educación, en sus facetas de adaptabilidad y aceptabilidad, y su derecho fundamental a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, con efectos inter comunis, según lo advertido en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Secretaría de Educación del Huila la adopción de las medidas presupuestales y administrativas necesarias para asegurar que, previo al inicio del próximo año escolar, la Institución Educativa Santa Ana del municipio de Colombia, Huila, cuente con un docente que dicte el área de ciencias naturales - química en los dos grados de educación media.

Tercero. DISPONER que, como consecuencia del amparo concedido en este caso y una vez se haya designado al nuevo docente de química según lo ordenado en el numeral anterior,

el rector de la Institución Educativa Santa Ana deberá adoptar las medidas logísticas y administrativas que estime pertinentes para asegurar que el accionante, Eduar Armando Bastidas, y los demás estudiantes que se encontraban en su misma situación pero no interpusieron acción de tutela, asistan a las clases de química que se impartirán en la Institución Educativa Santa Ana durante el próximo año, con el objeto de actualizarse en los contenidos curriculares a los que no tuvieron acceso por cuenta de la infracción constitucional verificada en este caso. Tales medidas deberán anunciarse antes del inicio del año lectivo 2014, para que, dentro de un plazo razonable, los estudiantes interesados en tomar las clases manifiesten su interés al respecto y conozcan la programación respectiva. Dicha orden no limita la posibilidad de que, en el marco de un proceso consensuado, el rector y los estudiantes interesados diseñen una alternativa de nivelación que se ajuste a las necesidades de estos últimos y que satisfaga plenamente su derecho fundamental a recibir una educación aceptable. La Secretaría de Educación del Huila deberá facilitar este proceso, autorizando las horas extras que hagan falta para lograr dicha nivelación.

Cuarto. OFICIAR a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Colombia, Huila, para que, en el ámbito de sus competencias, acompañen el cumplimiento de esta sentencia. Las entidades deberán verificar la designación oportuna del docente de química que se requiere en la Institución Educativa Santa Ana antes de que inicie el próximo año escolar, apoyar al rector en la formulación de la propuesta que permitirá que los beneficiarios del amparo que aquí se concede logren ponerse al día en los contenidos curriculares pendientes y vigilar que la Secretaría de Educación del Huila adopte las medidas necesarias para facilitar el proceso al que se refiere el numeral tercero de esta providencia.

Quinto: ADVERTIR a la Secretaría de Educación del Huila sobre la necesidad de ajustar sus decisiones a los parámetros normativos y jurisprudenciales que determinan la responsabilidad del Estado en la garantía del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación. En particular, la Secretaría deberá considerar que sus decisiones sobre la organización de la planta docente del departamento deben valorar las particularidades de las regiones y sus grupos poblacionales y los propósitos de aumento de cobertura, calidad y eficiencia del servicio a los que alude el Decreto 3020 de 2002.

Sexto: EXHORTAR al Ministerio de Educación para que, en el marco de los planes y

proyectos que ha diseñado con el fin de brindarles asesoría y acompañamiento a las secretarías de educación de las entidades territoriales, las capacite sobre sus responsabilidades en la adopción de medidas destinadas a asegurar la disponibilidad y aceptabilidad de la educación que se presta en las zonas rurales del país, siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales reseñados en esta providencia.

Séptimo: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

A LA SENTENCIA T-743/13

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN ACCESO A EDUCACION SUPERIOR-EI test de igualdad realizado no cumple con la obligación de identificar con certeza los grupos involucrados (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente T - 3.940.481

Acción de Tutela instaurada por Eduar Armando Bastidas Cardozo contra la Secretaría de Educación Departamental de Huila.

Magistrado Ponente:

Luís Ernesto Vargas Silva

A continuación salvo parcialmente mi voto a la presente providencia de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Comparto la decisión tomada por parte de la Sala Novena de Revisión en relación con conceder el amparo al derecho constitucional a la educación en sus facetas de adaptabilidad y aceptabilidad, en tanto responde a los elementos establecidos por la jurisprudencia para que éste pueda ser protegido a través de la acción de tutela. Así mismo, acompaño las órdenes impartidas toda vez que permiten materializar el goce efectivo del derecho a la educación.

Sin embargo, debo apartarme de la protección al derecho fundamental de la igualdad, en tanto la argumentación presentada no satisface los parámetros señalados por la jurisprudencia para tal fin. La sentencia no deja claridad en relación con los grupos y criterios de comparación para demostrar la existencia de un trato diferenciado. A pesar de que en la parte resolutive se pretende limitar la protección al accionante y a sus compañeros que se encuentran en una situación fáctica similar, la providencia también analiza la situación de la educación en las zonas urbanas en comparación con las regiones rurales del país, insinuando que existe una diferenciación sustancial - en términos de calidad y cobertura - entre ellas. Por la manera general en el que se hace dicho análisis, considero que el test de igualdad no cumple con la obligación de identificar con certeza los grupos involucrados, en tanto dentro de dicho amplio sector poblacional pueden existir centenares de factores y elementos que dificultan la homogenización de los mismos.

Por su parte, la protección se otorga argumentando que el accionante no contó con igualdad de condiciones para acceder a la educación superior. Sin embargo, no resulta claro con respecto a quienes ocurrió dicha situación de desigualdad. Por ejemplo, si se presentó en relación con sus compañeros de escuela que presentarán posteriormente el examen de estado luego de haber recibido las clases de química o frente aquellos que presentaron

dicha evaluación en la misma oportunidad, lo cual generaría el mismo inconveniente al señalado con anterioridad en cuanto en ese amplio grupo comparativo existirán numerosos factores que hacen prácticamente imposible la utilización de éste como criterio de comparación.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

[1] Folio 36 del cuaderno principal.

[2] Folio 54 del cuaderno principal.

[3] Folios 3 al 10 del cuaderno principal. Los documentos contienen 150 firmas de estudiantes y padres de familia que respaldan la acción constitucional.

[4] Folios 11 al 15 del cuaderno principal.

[6] La primera comunicación es del 12 de enero de 2012. En esa ocasión, la Secretaría de Educación descartó la posibilidad de incrementar la planta docente de la Institución Educativa Santa Ana en el área de Ciencias Naturales-Química, teniendo en cuenta que, según el SIMAT, el centro educativo tenía registrados 40 estudiantes del grado cero al quinto -que se pueden atender con dos educadores- y 81 en el nivel de secundaria y media -que se pueden atender agrupándolos en cuatro grupos, requiriendo 5.45 docentes-. Como la institución cuenta con 9 educadores, pese a que requiere solo 7.45, la Secretaría descartó el nombramiento. La segunda comunicación es del 15 de junio de 2012. Esta vez, la Secretaría negó el nombramiento del docente de química, porque “la asignación de docentes a los establecimientos educativos, según la Ley 715 de 2001, se hace de acuerdo a la matrícula registrada en SIMAT. En consecuencia, según el registro de matrícula, no es posible la asignación de más educadores, en virtud a las relaciones técnicas demasiado bajas que presenta el establecimiento educativo, el cual es de 12 alumnos por docente”. Finalmente, el 21 de enero de 2013, la Secretaría le informó al rector de la IESA que la planta de personal requerida por los establecimientos educativos sería definida según la matrícula registrada en el SIMAT a 30 de enero de 2013.

[7] Folio 22 del cuaderno 3.

[8] De acuerdo con el sistema nacional de indicadores del Ministerio de Educación, la tasa de cobertura bruta corresponde a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico (independientemente de la edad que tengan) y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel.

[9] La tasa de cobertura neta es, a su turno, la relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tiene la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel.

[10] El ministerio destacó, específicamente, el estudio preliminar de 2012, denominado “caracterización de la educación media rural en Colombia y sistematización de experiencias innovadoras”, el cual se anexó al escrito de intervención.

[11] El escrito enuncia: i) la Cartilla de Orientaciones generales para el fortalecimiento de la educación media con enfoque agropecuario; ii) la Guía N° 39 de fomento de la cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos, caja de herramientas emprendedoras y estrategia virtual para fomentar el emprendimiento y la empresarialidad en la educación preescolar y básica del país y iii) las cartillas de proyectos pedagógicos productivos. Todos esos documentos se incorporaron al expediente.

[12] Además de precisar que los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado y de comprometerlo con su prestación eficiente, los artículos 365 y 366 de la Carta Política identifican a la educación como uno de los objetivos fundamentales de la actividad estatal y reconocen su prioridad en la asignación de recursos públicos, a título de gasto social.

[13] La incidencia de la educación en la reducción de pobreza y en la formación de las capacidades que permiten que cada individuo construya su propio proyecto de vida ha sido destacada en diferentes escenarios. La Observación General Número 13 del Comité intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define a la educación como el principal medio que, dentro del ámbito de la autonomía de la persona, “permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades” y da cuenta de su papel en “la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”. Ese rol

preponderante en la consecución de las aspiraciones individuales y en la protección de las garantías fundamentales explica que la educación haya sido ampliamente reconocida como “el mayor factor de movilidad social”, y que los índices de alfabetismo, cobertura y calidad educativa sean aspectos de imprescindible análisis por parte de quienes conciben el desarrollo como la ampliación de las posibilidades y las libertades humanas. Los informes de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publica desde 1990 recogen esa perspectiva. El informe de 2010 se refiere, por ejemplo, a la manera en que el conocimiento amplía las posibilidades de las personas al promover la creatividad y la imaginación y ampliar otras libertades. Tener educación, señala el informe, “permite que los individuos promuevan sus intereses y se resistan a la explotación. Quienes tienen más educación saben mejor cómo evitar riesgos y vivir más y de forma más confortable. Además, suelen tener salarios más altos y mejores empleos” (Informe sobre Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las Naciones: Caminos al desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

[14] Cfr. Sentencia C-376 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[15] La controversia sobre la justiciabilidad y la fundamentalidad de los derechos cuyo pleno ejercicio depende de la implementación de acciones positivas encaminadas a satisfacer sus facetas prestacionales ha tenido que ver tanto con aspectos dogmáticos, relativos a las dificultades que entraña la tarea de definir y reconocer un derecho social fundamental (Cfr. La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales, Rodolfo Arango, Revista de Derecho Público N° 12, Universidad de los Andes, 2001), como pragmáticos, asociados a los temores que suscita la posibilidad de que los jueces, en aras de solucionar una situación jurídica concreta, adopten decisiones que impacten de manera negativa sobre quienes no se beneficiaron del amparo judicial correspondiente, o que riñan con los criterios de distribución del gasto público definidos previamente por las autoridades administrativas. Aunque la Corte ha abordado ambos debates de manera amplia, la Sala centrará su exposición en el primero de ellos, por su relevancia para la solución del caso concreto, el cual, como se ha expuesto, tiene que ver con los componentes estructurales del derecho a la educación, cuya satisfacción exige al Estado cumplir obligaciones de respeto, protección y cumplimiento.

[16] Sentencia T-116 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

[17] Al respecto pueden revisarse, entre otras, las sentencias T-284 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo); T-619 de 1995 (Hernando Herrera Vergara); SU-111 de 1997 (Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-771 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[18] Cfr. Sentencias T-050 de 1999, (M.P. José Gregorio Hernández); T-780 de 1999 (Álvaro Tafur), T-1017 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y T-055 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy) , entre otras.

[19] Sentencia T-329 de 1993, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[20] Sentencia SU-819 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur).

[21] Sentencia T-016 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[22] Sobre el particular, precisa la Sentencia SU-062 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto) “Una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra - muy distinta - la posibilidad de hacerlos efectivos a través de la acción de tutela. Existen facetas prestacionales de los derechos fundamentales - sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Esto supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan. La necesidad del desarrollo político, reglamentario y técnico no determina que estos derechos pierdan su carácter fundamental, pero sí tiene repercusiones en la posibilidad de protegerlos mediante la acción de tutela pues la indeterminación de algunas de sus facetas prestacionales dificulta establecer con exactitud, en un caso concreto, quien es el sujeto obligado, quien es el titular y cual es el contenido prestacional constitucionalmente determinado. En este sentido, la Corte ha señalado que sólo una vez adoptadas las medidas de orden legislativo y reglamentario, si se cumplen los requisitos previstos en estos escenarios, las personas pueden, sin excepción, acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de estos derechos fundamentales”.

[23] Sentencia T-235 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[24] La labor de identificar las facetas de los derechos económicos, sociales y culturales

(DESC) que pueden ser exigidas por esta vía excepcional enfrenta obstáculos concretos, relacionados con la dificultad que entraña para el juez de tutela determinar si el Estado tiene la capacidad material de satisfacer la faceta exigida y con las imprecisiones o vacíos normativos que pueden existir en torno a la definición de las prestaciones que contribuyen a materializar cada derecho y la responsabilidad de las diferentes instancias del Estado en su garantía. A la complejidad que suele involucrar dicha tarea se ha referido la doctrina en distintas oportunidades. La Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL sobre política pública y justiciabilidad de los DESC, por ejemplo, relaciona tales dificultades con cuatro factores específicos: i) la imprecisión de los derechos (cuál es el derecho específico o la obligación correlativa, cómo se tasan, cómo se dimensionan, cómo se miden); ii) la viabilidad económica (puede ser clara la existencia del derecho, así como su perfil y contenido, pero no la posibilidad de satisfacerlos de forma inmediata); iii) la incertidumbre sobre el obligado a satisfacer el derecho y iv) sobre los mecanismos procesales que le dan vía. (Derechos Económicos, Sociales y Culturales, política pública y justiciabilidad, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Bogotá, 2004).

[25] Cfr. Sentencias T-612 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-329 de 1997, T-571 de 1999 y T-202 de 2000 (M.P. Fabio Morón).

[26] La sentencia T-323 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes) aclaró que la obligatoriedad en la prestación del servicio educativo hasta los 15 años de edad, contemplada en el artículo 67 de la Constitución, debía interpretarse en armonía con el artículo 44 superior, que reconoció a las personas entre 15 y 18 años como beneficiarios del derecho de acceso a la educación básica al consagrar el carácter prevalente de los derechos de los niños. La Corte explicó que el umbral de los 15 años es un límite que corresponde a la edad en la cual los estudiantes ordinariamente terminan su noveno año de educación básica. No obstante, el objetivo constitucional de lograr que los menores de edad obtengan educación obligatoria y gratuita, imponía interpretar tal límite con cierta flexibilidad, de tal manera que comprenda un margen de necesaria tolerancia dentro del cual puedan quedar incluidos, entre otros, aquellos estudiantes que abandonan temporalmente (...) sus estudios. Para la Corte, ese margen es el de los 18 años, que es la edad en la que la niñez termina.

[27] Aunque las observaciones del Comité citado no hacen parte del bloque de constitucionalidad, la Corte lo ha considerado un criterio válido para la interpretación de las

obligaciones del Estado frente a la aplicación del PIDESC, por ser este su intérprete autorizado y el encargado de vigilar su cumplimiento. Al respecto, puede revisarse la Sentencia T-428 de 2012 (M.P. María Victoria Calle).

[28] Las definiciones que se presentarán a continuación remiten, en lo fundamental, a lo previsto en la Observación General Número 13 del comité intérprete del PIDESC. En todo caso, la Sala las complementará, en lo que resulte pertinente, con las precisiones que acerca de cada una de ellas han realizado la doctrina nacional y la jurisprudencia. Al respecto pueden consultarse El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales, Defensoría del Pueblo, 2003, y El disfrute del derecho a la educación en Colombia, Informe alterno presentado a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Comisión Colombiana de Juristas, 2004. Los precedentes jurisprudenciales a los que se hará referencia en este acápite serán debidamente citados en la oportunidad correspondiente.

[29] Cfr. Sentencia T-533 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[30] El Código de Infancia y Adolescencia (L. 1098 de 2006) le impone al Estado la obligación de “garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos”.

[31] La Sentencia C-376 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas) declaró exequible el artículo 183 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que la competencia que le otorgó al Gobierno Nacional para regular cobros académicos en los establecimientos educativos estatales no se aplica en el nivel de educación básica primaria, por ser esta obligatoria y gratuita. En esa ocasión, la Corte recordó que “de acuerdo con los estándares establecidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos relativos a las garantías que se integran al derecho a la educación, “los cobros académicos” a que hace referencia el artículo 67 de la Constitución no pueden ser aplicados en las instituciones educativas oficiales en el nivel de enseñanza primaria, en el cual el acceso a la educación pública debe ser gratuita, sin consideración al estrato socioeconómico. El fallo aclara que el cumplimiento del deber de gratuidad en el nivel de primaria, como mandato de inmediata

ejecución, no puede obstaculizar la accesibilidad a otros niveles de educación, ni erigirse en una causa para que afecte el cumplimiento del principio de aceptabilidad, relativo a la pertinencia y calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos.

[32] La Sentencia T-139 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas) identifica como obligaciones derivadas del componente de adaptabilidad, i) la implementación de medidas relativas a la adaptación de la infraestructura de las instituciones educativas, de modo que se reduzcan las desventajas estructurales que obstaculizan la permanencia de los niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo; ii) la disponibilidad de procesos de comunicación que supriman las barreras para las personas con discapacidad oral o visual y de iii) procedimientos que faciliten la presentación del examen de Estado de las personas con discapacidad. El fallo recuerda que el Estado “tiene la obligación de velar por el levantamiento de los obstáculos que impiden el acceso a la educación de los niños y niñas con discapacidad a las aulas regulares y garantizar que haya plena disponibilidad de aulas especiales para quienes, excepcionalmente, puedan requerirlo”.

[33] Las obligaciones especiales del Estado frente a la educación de personas con capacidades o talentos excepcionales están consagradas en la Constitución (Artículo 68) y en la Ley General de Educación (L. 115 de 1994, artículos 46 a 49). Al respecto puede consultarse la Sentencia SU-1149 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), que reconoció en la obligación especial del Estado de dar educación a las personas con capacidades excepcionales “un derecho fundamental específico que puede ser exigido por quienes acrediten que poseen talentos y capacidades (...) superiores a las comunes o normales que tienen las demás personas”. También, la Sentencia T-294 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales), que enumeró las responsabilidades concretas del gobierno nacional, el Ministerio de Educación y las entidades territoriales frente a los menores con capacidades o talentos especiales, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 361 de 1997 y los decretos 2082 de 1996 y 366 de 2009.

[34] La materialización de los compromisos que diversos instrumentos internacionales le han impuesto al Estado en relación con la prohibición de la explotación económica de los niños y las niñas y del desempeño de cualquier trabajo que pueda ser nocivo para su salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social o que entorpezca su proceso educativo (Cfr. Convención de los Derechos del Niño, Artículo 32.1., Convenio 182 de la Organización

Internacional del Trabajo) depende, específicamente, de la satisfacción del requisito de adaptabilidad educativa. El Comité Intérprete del PIDESC destacó esa relación al indicar, en el párrafo 55 de la Observación General Número 13, que sus Estados Partes tienen la obligación de velar por que “ni las comunidades ni las familias dependan del trabajo infantil”.

[35] La Resolución 115/13, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, consagra el derecho de todo menor en edad de escolaridad obligatoria a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad.

[36] El inciso quinto del artículo 68 superior consagra el derecho de los grupos étnicos a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural. La Sentencia T-659 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio) examinó el componente de adaptabilidad educativa en el marco de la tutela que promovió un estudiante indígena debido a que su universidad no le permitió homologar el requisito de suficiencia de un idioma extranjero con su lengua nativa o el español. La Corte determinó que la exigencia no era desproporcionada ni irrazonable.

[37] La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el embarazo de una estudiante no puede erigirse, bajo ninguna circunstancia, en un criterio para limitar o restringir su derecho a la educación (Ver, entre otras, las sentencias T-145 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía y T-656 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes). Pese a esto, en un reciente estudio sobre monitoreo de las políticas públicas en el sector educativo oficial, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de que muy pocos departamentos del país cuentan con programas destinados a asegurar que las alumnas embarazadas o con hijos continúen sus estudios. Según el informe, las cátedras de educación sexual “priorizan el componente preventivo del embarazo adolescente pero no buscan garantizar la permanencia de las madres y los padres adolescentes” (Componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo en el sector oficial en Colombia. Defensoría del Pueblo, 2012).

[38] La Corte se ha pronunciado al respecto en el marco de acciones de tutela que buscan asegurar la prestación del servicio educativo en zonas de difícil acceso o el nombramiento de los docentes necesarios para satisfacer la demanda educativa de determinada comunidad. De especial importancia es el Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda),

que identificó los diversos problemas que dificultan el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes desplazados al sistema educativo. Como obstáculos para la permanencia, la Corte señaló: “1) la carencia de útiles, textos y cuadernos y uniformes; 2) los costos económicos impuestos en la práctica como condición de acceso o permanencia; 3) la explotación laboral; 4) la precariedad física y psicológica impuesta por el desplazamiento forzado; 5) el maltrato y la discriminación en el entorno escolar; 6) el bajo rendimiento académico y las altas tasas de repitencia que presenta esta población; 7) la alta incidencia de casos de extra edad sin el acompañamiento requerido; 8) la inseguridad y amenazas que penden sobre los menores camino a la escuela o dentro del plantel educativo; 9) los altos patrones de embarazo adolescente”. Sobre el mismo tema, la Defensoría del Pueblo ha puntualizado: “En efecto, las familias rurales generalmente demandan de sus hijos una activa participación en el trabajo del campo, lo que reduce la disponibilidad de tiempo de los niños. Por lo tanto, los programas educativos en zonas rurales deberían adaptarse a los horarios y calendarios de estas comunidades, para reducir las altas tasas de atraso escolar y deserción, así como aumentar la asistencia regular a las clases. De igual forma, es importante la adaptación curricular, para dar relevancia a los sistemas de producción de la región y promover la identidad cultural de sus comunidades” (El Derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los instrumentos internacionales, antes citado).

[39] Al deber estatal de asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo se refiere, explícitamente, el artículo 67 superior. El artículo 70 exige “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente” y la Ley General de Educación define a la educación como un “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (...)”.

[40]“La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. En el mismo sentido deben

considerarse la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 26 señala que la educación tendrá por objeto “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (...)”, y el Protocolo de San Salvador, que, resalta la importancia de que la educación conduzca a la participación efectiva en una sociedad democrática y promueva las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

[41] El informe para Colombia del Programa de Educación para Todos de la UNESCO (2000) sostuvo que la calidad de la educación debía mirarse por lo menos en tres dimensiones: la de las condiciones en que ocurre el aprendizaje, que se refleja en las construcciones escolares, en la disponibilidad de materiales y textos, en la presencia permanente y oportuna del personal docente, y en la existencia de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades. La segunda, la de los resultados del aprendizaje propiamente dichos, o la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tal como ellas se definen en el contexto educativo del país. La tercera tiene que ver con el grado en que estos resultados se distribuyen socialmente, esto es, que la totalidad o la gran mayoría de los niños y jóvenes, independientemente de su procedencia social o cultural, alcancen los objetivos de la educación para todos.

[42] Educación para todos, el imperativo de la calidad. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, 2004.

[43] El artículo 67 de la Carta señala que el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, para velar por su calidad y la mejor formación física, intelectual y moral de los educandos. Sobre el mismo tema, señaló la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, en su informe preliminar de 1999: “El derecho a la educación por su propio carácter exige la reglamentación por el Estado, reglamentación que puede variar en diversos momentos y lugares, según las necesidades y recursos de la comunidad y de los particulares. El Estado está obligado a asegurarse de que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para los padres como para los niños”.

[44] El Comité del PIDESC les impone a los Estados partes de la obligación de adoptar medidas necesarias para que ninguna institución de enseñanza aplique formas de disciplina

incompatibles con el Pacto. La jurisprudencia constitucional ha advertido que los castigos que por su gravedad degradan o humillan a la persona constituyen una práctica lesiva de la dignidad humana, con potencialidad de poner en peligro el desarrollo mental del menor. Cfr. Sentencia T-402 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes).

[45] El componente de aceptabilidad de la educación impartida a los integrantes de grupos étnicos se cumple, en Colombia, a partir de la política de etnoeducación, definida en el artículo 55 de la Ley 115 de 1994 como aquella que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Además, la dimensión de aceptabilidad educativa se cumple promoviendo la formación de docentes que dominen las lenguas de los grupos étnicos. El artículo 57 de la Ley 115 de 1994 exige la enseñanza bilingüe para los grupos étnicos con tradición lingüística propia, tomando como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo.

[46] “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (C.P. Artículo 68). La sentencia T-337 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) sostuvo al respecto: “Los fines constitucionales de la educación sólo pueden conseguirse en la medida en que se capacite adecuadamente a los docentes que, en los términos de la Constitución, deben ser “personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”. El derecho a la educación no se limita al hecho de ingresar al sistema educativo o poder permanecer en él. También incluye, en el Estado social de derecho, el derecho a que la enseñanza se imparta “por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, lo que no es ajeno a la profesionalización y dignificación de la actividad docente que la ley debe garantizar.

[47] Cfr. Observación General 13 del Comité Intérprete del PIDESC, párrafos 46 y 47.

[48] La Observación General 13 advierte que la realización gradual de ciertas facetas del derecho a la educación no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados partes. Lo que eso implica es que los Estados tienen “la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para plena aplicación del artículo 13 del Pacto”. Respecto a la prohibición de regresividad, la observación dice: “la admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho

a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte. Sobre el tema puede revisarse, también, la Sentencia T-781 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[49] La Ley General de Educación indica que los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que las normas pertinentes y sus reglamentos establezcan para su creación y gestión. La Observación General 13 del PIDESC señala, a manera de ejemplo, que la obligación de respetar la disponibilidad de la educación “se demuestra no cerrando escuelas privadas”.

[50] La sentencia T-533 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto) definió, a partir de una interpretación sistemática del PIDESC, el Pacto de San Salvador, la Convención de los Derechos del Niño y la Carta Política, la forma en que el Estado debe cumplir el requisito de disponibilidad o asequibilidad educativa según el nivel de enseñanza y la edad del beneficiario. El fallo, que analizó el caso de dos menores de 10 y 11 años de edad a los que se les impidió matricularse en una institución oficial debido a la falta de cupos, concluyó, que el compromiso de asequibilidad educativa “se predica respecto de todos los niveles educativos -desde el preescolar hasta el superior- pero con primacía de un mínimo -un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria- a partir del cual se debe avanzar progresivamente hacia la asequibilidad de dos años más de preescolar, dos años adicionales de secundaria y educación superior”. Así mismo, precisó que el compromiso permanece frente a las personas de todas las edades pero “privilegia el logro de un mínimo: disponibilidad de la educación para niños y niñas entre los cinco y los quince años en los grados de educación también preferentes antes señalados -un año de preescolar, primaria y cuatro años de secundaria. A partir de este mínimo el Estado tiene el deber de progresar hacia la asequibilidad de la educación de las demás personas en los demás grados educativos”. La sentencia T-428 de 2012 (M.P. María Victoria Calle), por su parte, realizó el mismo ejercicio frente al componente de accesibilidad educativa (fundamento jurídico 3.4.2.2), en el marco de la acción de tutela que promovieron varias personas mayores de 18 años que no pudieron continuar en un programa de educación para adultos ofrecido por la

Secretaría de Educación de Nariño, debido a que el Ministerio de Educación Nacional no había distribuido los recursos necesarios para el efecto a través del Sistema General de Participaciones. La sentencia decidió que, para los adultos, el acceso a la educación es de aplicación inmediata en el nivel de básica primaria y progresiva para los demás niveles. No obstante, como el Estado colombiano ya había avanzado en la implementación de un programa de educación para jóvenes y adultos que incluía los niveles de básica y media secundaria, el desmonte de dichas medidas resultaba regresivo y, por lo tanto inconstitucional. Por eso, el fallo amparó el derecho a la educación de los accionantes y ordenó reanudar el programa de formación suspendido.

[51] Sentencia C-376 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas) sobre cobros académicos en los establecimientos educativos estatales, antes citada.

[52] Cfr. Fundamento jurídico 3.4.4.

[54] La norma en mención le atribuía al Ministerio de Educación Nacional la tarea de establecer ese Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. No obstante, dicha atribución fue declarada inexecutable por la Sentencia C-675 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), teniendo en cuenta que desbordaba el ámbito de la potestad reglamentaria del ejecutivo. La Corte destacó que el legislador era el llamado a señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación. Tal tarea se cumplió a través de la Ley 1324 de 2009, “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES”.

[55] Para cumplir con esa propósito, la Ley 1324 de 2009 le asignó a la entidad las siguientes funciones: i) establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación; ii) desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica (pruebas SABER, aplicadas periódicamente a estudiantes de tercero, quinto y noveno grados), media (SABER 11o.) y superior (SABER PRO), de acuerdo con las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional; iii) asistir técnicamente al ministerio y a las secretarías de educación en temas

relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia; iv) realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos y de v) participar en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

[56] Sentencia T-467 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes).

[57] Sentencia T-055 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy).

[58] Cfr. Sentencia T-773 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[59] Sentencia T-394 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

[60] M.P. Clara Inés Vargas.

[61] La sentencia declaró la carencia actual de objeto, pues constató que, durante el trámite constitucional, la autoridad accionada vinculó una docente a la escuela rural, mediante contrato de prestación de servicios. De todas maneras, previno al Ministro de Educación Nacional y al Secretario de Educación del departamento de Norte de Santander para que tomaran las medidas necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en el corregimiento La Petrólea del municipio de Tibú, mediante el nombramiento de un docente de planta. Además, el fallo previno al alcalde municipal de Tibú, para que con el concurso de la fuerza pública tomara medidas para garantizar que los maestros y los alumnos de la escuela rural La Dos del corregimiento La Petrólea, pudieran desarrollar sus labores académicas en un ambiente de seguridad y protección.

[62] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[63] M.P. Luis Ernesto Vargas.

[64] M.P. María Victoria Calle.

[65] El fallo reiteró que los menores habitantes del campo que, por razones de orden público, “arriesgan su integridad física al desplazarse hacia otros lugares para recibir clases y, en consecuencia, están enclavados dentro su lugar de residencia, deben recibir

protección de las autoridades y aplicar las normas de conformidad con los postulados constitucionales, entre los cuales se encuentra el derecho a la vida y la integridad personal, y el derecho a la educación”. Por ese motivo, dispuso que, mientras el docente respectivo era designado, las demandadas debían facilitarles a los menores los medios de transporte adecuados, para que su desplazamiento entre la vereda la Selva y la escuela de Montebello se realizara en condiciones de seguridad.

[66] M.P. Humberto Sierra Porto.

[67] M.P. Nilson Pinilla.

[68] La sentencia reconoció, con apoyo en un concepto rendido en el trámite constitucional por la Universidad Nacional de Colombia que, en el caso concreto, la falta de nombramiento de un nuevo docente obstaculizaba el cumplimiento de los fines curriculares y el trabajo pedagógico que requería cada niño para desarrollar las capacidades cognitivas y ciudadanas exigidas en el nivel de básica primaria. El concepto, en efecto, señaló que “atender a cinco o seis niveles en la misma jornada le exige [al docente] dividir el tiempo entre los cinco o seis grupos. Así, en el supuesto de una atención equitativa, cada grupo de niños será atendido durante una hora diaria aproximadamente disminuyendo las oportunidades que se requieren para alcanzar de forma satisfactoria los logros esperados. Desde un punto de vista académico y pedagógico, tal situación implica que el maestro no pueda garantizar el estudio de los temas que el currículo propone y tampoco pueda realizar el trabajo pedagógico que requiere cada niño para aprender los diversos asuntos del ciclo de educación básica y desarrollar las capacidades cognitivas y ciudadanas que este nivel exige”. Pese a haber verificado la infracción constitucional estructurada en ese contexto, el fallo se limitó a ordenarle a la Secretaría de Educación de Ibagué determinar e implementar las medidas necesarias para que la prestación del servicio educacional en la Institución Educativa San Juan de la China, Sede Aures, fuera eficaz, suministrando el número de docentes necesario para ello. El salvamento de voto objeta dicha orden, porque “lejos de solucionar la controversia propuesta, dilata aún más la legítima expectativa de recibir un servicio de educación ajustado a los principios de calidad y aceptabilidad que presiden el servicio educativo”.

[69] M.P. Fabio Morón Díaz.

[70] M.P. Clara Inés Vargas.

[71] M.P. Jaime Araujo.

[72] Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Documento del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Felipe Barrera-Osorio, Darío Maldonado y Catherine Rodríguez. Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2012. Las diferencias en los niveles de cobertura entre las zonas rural y urbana han sido advertidas por el Ministerio de Educación que, en sede de revisión, informó sobre un proyecto de generación de oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia que busca disminuir dicha brecha. Según el Ministerio, la implementación de esa estrategia ha permitido “reducir la brecha urbano rural de cobertura neta al 10.7%” (Supra. 5.8.)

[73] Caracterización de la educación media rural en Colombia y sistematización de experiencias innovadoras. Informe preliminar para revisión. Presentado por María Teresa Matijasevic a la Organización Internacional para las Migraciones. Liliana Velásquez, Mónica Ramírez, Gladys Buitrago, Felipe Trujillo. Manizales, diciembre de 2012. El presente documento fue aportado por el Ministerio de Educación en el trámite de revisión constitucional.

[74] Calidad de la Educación Básica y media en Colombia, ya citado.

[75] Según datos de la Contraloría General de la República, entre 2000 y 2002 los departamentos con mayores tasas de deserción fueron aquellos elevados a tal categoría territorial por la Constitución de 1991, es decir, los antiguos territorios nacionales, que se caracterizan por una alta dispersión poblacional, alto grado de desplazamiento y economías de enclave. (Contraloría General de la República, Contraloría Delegada Sector Social, La deserción escolar en la educación básica y media).

[76] A dichos factores hizo referencia esta corporación en el Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), que identificó los diversos obstáculos de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes desplazados en el sistema educativo, a partir de los informes presentados por diferentes organizaciones y entidades gubernamentales involucradas en el proceso de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Al tema se refirió, también, el estudio de la Defensoría del Pueblo sobre el componente de

adaptabilidad del derecho a la educación en el sector oficial, el cual, aunque no se enfoca en el sector rural, reconoce que ciertos fenómenos propios de las zonas apartadas del país desincentivan la permanencia de los estudiantes en las aulas. El documento sostiene que la deserción escolar es un fenómeno multicausal en el que inciden factores exógenos al proceso educativo -como las condiciones económicas, las expectativas sociales, el desplazamiento forzado y el nivel de escolaridad de los padres - o endógenos, como la infraestructura educativa, el rol de los docentes, las formas de evaluación y el maltrato infantil.

[77] Como se indicó en el fundamento jurídico 4.12., el fallo decidió que la omisión en la designación de unos profesores de áreas vocacionales para los estudiantes de educación media de un colegio distrital no afectaba el núcleo esencial de su derecho a la educación.

[78] M.P. Manuel José Cepeda. En este caso, la Corte consideró que “negarle a una persona sin posibilidades económicas la opción de continuar su formación en el programa de educación media de adultos, en razón a su edad, constituye un trato discriminatorio que viola el derecho a la igualdad y a la educación”.

[79] M.P. Humberto Sierra Porto. El fallo declaró exequible la norma acusada, teniendo en cuenta que el servicio social obligatorio es un instrumento para la consecución de los fines constitucionales y legales que persigue la educación en su conjunto y la educación Media en particular.

[80] La clasificación internacional normalizada de la educación (cine) no habla de educación media, sino de dos niveles distintos de educación secundaria: el primer ciclo (cine 2) y el segundo ciclo (cine 3). El contenido de los programas educativos de nivel cine 2 ha sido típicamente diseñado para completar la educación básica y, con frecuencia, se estima que forma parte de la educación obligatoria. Los programas de segundo ciclo de educación secundaria (cine 3) han sido diseñados para completar la educación secundaria como preparación a la educación terciaria. Ambos niveles, cine 2 y cine 3, incorporan componentes destinados a desarrollar destrezas pertinentes para el mercado de trabajo. (En Compendio Mundial de la Educación 2011, Comparación de las Estadísticas. Enfoque en la educación secundaria).

[81] Artículo 20: Son objetivos generales de la educación básica: b) Desarrollar las

habilidades comunicativas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente.

[82] Artículo 21: Los cinco primeros grados de la educación básica que constituyen el ciclo de primaria tendrán como objetivos específicos los siguientes: c) el desarrollo de las habilidades comunicativas básicas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como el fomento de la afición por la lectura.

[83] Artículo 22: Los cuatro grados subsiguientes de la educación básica que constituyen el ciclo de secundaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes: c) el desarrollo de las capacidades para el razonamiento lógico, mediante el dominio de los sistemas numéricos, geométricos, métricos, lógicos, analíticos, de conjuntos de operaciones y relaciones, así como para su utilización en la interpretación y solución de los problemas de la ciencia, de la tecnología y los de la vida cotidiana; e) el desarrollo de actitudes favorables al conocimiento, valoración y conservación de la naturaleza y el ambiente; h) el estudio científico de la historia nacional y mundial dirigido a comprender el desarrollo de la sociedad, y el estudio de las ciencias sociales, con miras al análisis de las condiciones actuales de la realidad social; i) el estudio científico del universo, de la tierra, de su estructura física, de su división y organización política, del desarrollo económico de los países y de las diversas manifestaciones culturales de los pueblos; k) la apreciación artística, la comprensión estética, la creatividad, la familiarización con los diferentes medios de expresión artística y el conocimiento, valoración y respeto por los bienes artísticos y culturales; ñ) la educación física y la práctica de la recreación y los deportes, la participación y organización juvenil y la utilización adecuada del tiempo libre.

[84] La tasa de cobertura bruta, se recuerda, alude a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico (independientemente de la edad que tengan) y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel. La neta solo tiene en cuenta a los estudiantes con la edad adecuada para cursarlo.

[85] El informe reconoce que, en todo caso, existen diferencias importantes en los departamentos. A excepción de San Andrés, donde predomina la matrícula femenina

(60.4%), la matrícula masculina es muy superior en los nuevos departamentos: Vaupés (73.6%), Guainía (72.2%), Amazonas (68.9%) y Vichada (61.3%).

[86] Porcentaje de una cohorte de alumnos (o estudiantes) matriculados en el primer grado de un nivel o ciclo de educación dado, durante un año escolar dado, y que se espera que alcancen un grado dado, independientemente de las repeticiones. El indicador proporciona información sobre la retención de alumnos de un grado a otro y, a la inversa, la magnitud del abandono escolar por grado. (Indicadores de la Educación, especificaciones técnicas. UNESCO, 2009). En <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf>

[87] En http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf

[89] Sobre el mismo asunto, ya había indicado esta corporación: “En todos los municipios visitados, se encontraron niños y niñas, que luego de concluir la primaria abandonaron sus estudios. // Sus principales argumentos se encuentran asociados a la necesidad de vincularse al mundo laboral para contribuir al sostenimiento de sus familias, la baja valoración otorgada a la educación, la convicción de que estudiar no les garantiza oportunidades laborales y la distancia entre los sitios de residencia y los centros educativos. Estas condiciones contribuyen a que se disminuya el porcentaje de niños que ingresan a la educación media y a que quienes inician este ciclo, lo abandonen. Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Las precisiones transcritas se derivan de los datos recaudados en la evaluación de seguimiento a las políticas de atención a la población desplazada.

[90] El documento cita, en este punto, a María Carolina Nieto, 2011. La educación media en Colombia, con énfasis en la educación para la población rural. Ministerio de Educación Nacional.

[91] Cfr. Acápite 5.5. de los antecedentes.

[92] “Corresponde al Estado (...) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

[93] El Estado (...) adoptará las medidas necesarias que hagan posible la mejor formación étnica, moral, intelectual y física de los educandos, así como su acceso y permanencia en el

servicio público educativo.

[94] Tales obligaciones exigen formular estrategias dirigidas a reducir la deserción y a eliminar las barreras que atentan contra las posibilidades de aprendizaje de la población vulnerable. La adecuación de la infraestructura y de los programas educativos a las necesidades del estudiante y la administración razonable de los recursos humanos y económicos disponibles son las vías más idóneas para alcanzar dichos propósitos.

[95] Folio 25, Cuaderno 3.

[96] Además, el escrito reitera que Santa Ana ha sido escenario de desplazamientos, que el número de estudiantes aumenta y disminuye constantemente y que muchos de los alumnos habían desertado de la IESA durante ese año por falta de garantías. Por último, censura que el Estado “con tal de minimizar recursos, se niega a nombrar [al docente de química] y la única solución que da es la fusión de grados, sin tener en cuenta las condiciones geográficas, la soledad, el olvido y la indiferencia en que nos encontramos”.

[97] El fundamento jurídico 4.3. de esta providencia se refiere ampliamente a la forma en que la falta de nombramiento de un docente o su traslado intempestivo puede afectar la continuidad del proceso educativo y vulnerar, por esa vía, la faceta de adaptabilidad del derecho fundamental a la educación.

[98] El informe de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento del componente de adaptabilidad en el servicio educativo oficial en Colombia, citado en varias ocasiones en esta providencia, llama la atención sobre la forma en que la adaptación de los programas educativos de las zonas rurales a los horarios y calendarios de las comunidades y a las necesidades regionales pueden persuadir a los estudiantes de continuar con sus clases y convencer a sus padres sobre la importancia que cumple la educación en la formación de sus hijos. Como se indicó previamente, el documento se refiere a las dificultades que ha enfrentado el Estado colombiano a la hora de asegurar que los niños y de las niñas que trabajan o cuidan de sus hermanos menores y aquellos que viven en áreas rurales distantes de los centros educativos o afectadas por el conflicto armado permanezcan en el sistema educativo. El informe llama la atención sobre la necesidad de profundizar en la aplicación del principio de gratuidad y en el uso eficiente de los recursos que se destinan para llevar a cabo programas de transporte, alimentación y subsidios escolares.

[99] El informe de auditoría gubernamental con enfoque integral que la Contraloría General de la República llevó a cabo sobre el sistema de participaciones de Colombia en 2009 lo caracteriza como un municipio eminentemente rural que, “según el estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas en el 2007, (...) es el que presenta el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas en el Departamento (64,8%), muy por encima del promedio Departamental (32,56%) y de lejos mayor que el promedio nacional (27,67%)”. El documento sostiene, remitiéndose a un informe del Observatorio del Delito realizado por el Programa ADAM en el año 2007, que la situación del desplazamiento forzado en el municipio de Colombia es la más alta del Departamento, pues “en los últimos doce años (noviembre de 1996 a noviembre de 2.007), 3.342 personas han sido expulsadas del municipio”. El Plan de Desarrollo Municipal de Colombia 2012-2015, precisa, a su vez, que el 22% del total de la población municipal se encuentra en situación de extrema pobreza. Tal porcentaje corresponde a la población vinculada a la Red Unidos, que incluye a familias con las condiciones de vida más bajas según el puntaje del SISBÉN, o en las cuales al menos uno de sus integrantes, está inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.

[100] Observación General 13 del comité Intérprete del PIDESC.

[101] Ley 1324 de 2009, artículo 3°.

[102] Sentencia T-467 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes).

[103] Debido a las características del caso concreto, esta providencia se ocupó de analizar, exclusivamente, al rezago que experimenta el sistema educativo oficial rural con respecto al urbano, en términos de cumplimiento de obligaciones que satisfacen las distintas facetas del derecho fundamental a la educación. No obstante, es claro que diferencias equivalentes pueden encontrarse comparando los indicadores de cobertura, permanencia y calidad de los colegios oficiales con los privados, o considerando los niveles de desempeño de las instituciones educativas según el nivel de ingresos de la población que atienden. Cuando la Sala, en este acápite, alude a las limitadas posibilidades del sistema educativo oficial, se refiere a las marcadas brechas que, en términos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad, siguen existiendo entre la educación oficial y la privada. El Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República ha verificado, por ejemplo, que la proporción de estudiantes en jornada completa es sustancialmente mayor en las

instituciones no oficiales que en las oficiales y que la dotación de profesores en el sector público es mucho más desigual que en el privado, debido a que en el primero influyen factores como la localización urbana o rural, o la pertenencia a un municipio certificado o no certificado de determinadas características socio demográficas. (Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia, Luis Armando Galvis y Leonardo Bonilla Mejía y Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia, Leonardo Bonilla Mejía, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República. Cartagena de Indias, 2011).

[104] Los resultados del proceso educativo no dependen solamente de los recursos y las condiciones en las que se presta el servicio. Diversos estudios han demostrado que, para alcanzar la meta de equidad en la calidad educativa, es necesario superar ciertas desigualdades materiales que impiden que un mayor gasto público en educación se vea reflejado en la formación del estudiante. En Panorama Social de América Latina 2007, el Secretario General de la CEPAL señaló que uno de los aspectos que debe considerarse característico de la región a la hora de examinar sus desafíos en materia de calidad educativa es alto grado de segregación escolar que, sumado a los problemas que afectan el desempeño docente y el clima escolar, “refuerzan la ya marcada heredabilidad social de las oportunidades educativas que reproduce la exacerbada estructura de la desigualdad social dentro del sistema educacional”. Eso significa que la oferta de servicios educativos diferenciados profundiza las desigualdades estructurales con las que ingresan los alumnos. Así, sobre la base de que “en América Latina habría un mayor grado de permeabilidad del sistema educativo a la estructura social, considerando la gran desigualdad que la caracteriza”, el documento advierte que la equidad no puede concebirse solamente como una igualdad educativa en la que todos los alumnos se benefician de un mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita compensaciones y logre una igualdad real de oportunidades.

[105] Artículo 26.

[106] Artículo 13.

[107] Observación General Número 13 del comité intérprete del PIDESC.

[108] M.P. Carlos Gaviria.

[110] El fallo indicó al respecto: “(...) si bien el privilegio otorgado en materia del puntaje en las pruebas del ICFES a los bachilleres que prestan el servicio militar, es adecuado para estimular la prestación de ese servicio y puede constituir una considerable compensación para quienes se han incorporado a las Fuerzas Armadas, no es ni necesario para el logro de ese fin ni proporcionado frente al sacrificio de los derechos y méritos académicos de los demás candidatos a ingresar a un centro de educación superior”.

[111] M.P. Carmenza Isaza.

[112] M.P. José Gregorio Hernández.

[113] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[114] M.P. Rodrigo Uprimny.

[115] Además, advirtió que la prohibición de establecer dicha selección a partir de categorías sospechosas como la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o la condición económica es básica para garantizar ese presupuesto.

[116] La sentencia determinó que las normas que consagraban los cupos especiales previstos a favor de los hijos y el cónyuge o compañero (a) permanente de los profesores, empleados, ex-profesores, ex-empleados y jubilados de la Universidad; los bachilleres de Mompós y Magangué y los deportistas vulneraban el derecho a la igualdad de quienes aspiraban a un cupo por sus méritos y, por eso, debían ser inaplicados. En cambio, consideró conforme con la Carta el cupo reconocido a favor de los aspirantes del Sur-Sur de Bolívar, pues perseguía el objetivo constitucionalmente válido de compensar las desventajas que los estudiantes de esta zona del país enfrentaban al presentar su examen de Estado. La providencia concluyó, en ese sentido, que “el establecimiento de un procedimiento especial de ingreso a la universidad para los bachilleres de las zonas marginadas contribuye a posibilitar en el futuro la superación o disminución de las distancias existentes en materia de desarrollo entre las distintas zonas del país”. Sobre el tema puede consultarse también la Sentencia T-110 de 2010 (M.P. María Victoria Calle), que se refiere a la forma en que los cupos especiales para el ingreso a la universidad contribuyen a remediar las desigualdades reales que enfrentan los grupos tradicionalmente marginados, como las comunidades indígenas.

[117] El fallo define los exámenes de admisión como momentos de igualación de los individuos, en los que todos desconocen el contenido de las pruebas, deben absolver el mismo examen, tienen el mismo tiempo para resolver las preguntas y están sujetos a las mismas condiciones. No obstante, advierte, “el hecho de que los exámenes sean realizados en igualdad de condiciones no significa que todos los aspirantes gocen de las mismas oportunidades. Dadas las desigualdades existentes en punto a la calidad de la educación primaria y secundaria que se brinda en el país, se puede afirmar sin lugar a dudas que muchos escolares procedentes de zonas rurales pobres tienen apenas opciones de realizar un buen examen de admisión”.

[118] La Sala reconoce el importante avance que la política pública de fortalecimiento de la calidad de la educación rural y, en particular, la reciente expedición de la Ley 1651 de 2013, o Ley de Bilingüismo, representan para la consecución de esa meta. Esta última norma, que contempló como objetivo de todos los niveles educativos el desarrollo integral de los estudiantes, a través de acciones encaminadas a “desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación”, inaugura un nuevo paradigma que, además de transformar radicalmente el criterio que supeditaba la inversión pública en educación de calidad a que se hubieran alcanzado previamente unos niveles concretos de cobertura educativa, admite la importancia que brindar una educación primaria, secundaria y media de calidad representa frente a la garantía del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

[119] Folio 54 del cuaderno principal.

[120] En comunicación del 15 de junio de 2012, la Secretaría le informó al rector que, “la asignación de los docentes a los establecimientos educativos, según la Ley 715 de 2001, se hace de acuerdo con la matrícula registrada en el SIMAT, en consecuencia, según el registro de matrícula no es posible la asignación de más educadores, en virtud a las relaciones técnicas demasiado bajas que presenta el establecimiento educativo, el cual es de 12 alumnos por docente”. Después, en documento del 21 de enero de 2013, le indicó: “esta Secretaría, de acuerdo a la matrícula registrada en el SIMAT a 30 de enero de 2013, definirá

la planta de personal requerida por cada establecimiento educativo, sin embargo le recuerdo que el compromiso de esta administración es que con cualquier vacante que se presente en esta institución, se le nombrará el docente solicitado”.

[121] A la manera en que los criterios de racionalización de la planta docente en las entidades territoriales limitan a las instituciones educativas se refirió hace años la Contraloría General de la República, en un informe sobre deserción escolar que fue replicado recientemente por la Defensoría del Pueblo. El documento refiere que supeditar la ubicación del personal docente a aumentos significativos de cobertura limita las posibilidades de un proceso educativo integral y afecta áreas como la educación física, las artes e incluso la enseñanza del idioma extranjero, que son consideradas menos importantes, porque no están incluidas en las pruebas de calidad de la educación o porque se piensa que pueden ser enseñadas por docentes de otras áreas.

[122] Folio 39, cuaderno 3.

[123] Tal es el caso de la Sentencia T-029 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas) que, al respecto, dispuso: “(...) ocurre que para la fecha en que se materializa la presente revisión por parte de la Corte Constitucional, el año lectivo ha culminado y por ende, no puede menos que aceptarse que se ha consolidado por ese motivo la carencia actual de objeto, pues el amparo tenía como propósito que se nombraran o asignaran los tres profesores para las áreas tantas veces mencionadas para que se ejecutaran los programas respectivos, de modo que, previa revocatoria del fallo motivo de revisión, se decretará la carencia actual de objeto”.

[124] En esta ocasión, la Sala adoptará una decisión con efectos inter comunis para proteger en condiciones de igualdad los derechos de todos los estudiantes que se vieron afectados por la situación denunciada en la tutela. Sobre la extensión de efectos a un grupo de personas que se encuentra en la misma situación de hecho que los tutelantes pero que no promovieron la acción constitucional y la facultad de la Corte para modificar en ese sentido los efectos de sus fallos puede revisarse el Auto 244 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao).