

T-810-13

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

LEGITIMACION EN LA CAUSA DEL PERSONERO PARA INTERPONER ACCION DE TUTELA-Caso en que se interpone en representación de menores para la protección del derecho a la educación

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

La educación concebida como servicio público y fundamental permite apreciar los elementos que la componen, esto es, i) la disponibilidad del servicio, por medio del cual el Estado debe proveer a los asociados instituciones educativas suficientes dotadas con los medios para realizar con eficiencia la actividad educativa, ii) accesibilidad, entendida como la obligación del Estado de permitir el acceso de las personas en condiciones de igualdad, patrocinando la participación de aquellas comunidades más vulnerables, sin discriminación alguna como sería el caso de las rurales, iii) adaptabilidad consistente en que la educación debe adecuarse a las necesidades de los asociados, correlativamente con la continuidad que requiere el servicio; iv) aceptabilidad aspecto que hace referencia a la calidad de la educación que el Estado debe brindar.

ACCESO MATERIAL AL SISTEMA GENERAL DE EDUCACION-Incorpora la accesibilidad como núcleo esencial del derecho a la educación

El Estado debe garantizar el acceso a la educación, no basta concebirla como un servicio público o un derecho fundamental, porque requiere su efectividad o aplicación material. Para ello el Estado debe tener en cuenta las condiciones del demandante con el propósito de eliminar todos aquellos obstáculos que impidan el pleno ejercicio de este derecho. El Estado debe velar por remover obstáculos como la falta de personal docente, los inconvenientes relacionados con la infraestructura que puedan afectar el correcto desempeño de las clases. Dentro de estos aspectos también es pertinente mencionar aquellas situaciones en las cuales los menores, sobre todo en las regiones rurales, deben recorrer distancias importantes, con el respectivo riesgo, aspecto que exige la obligación de proveer el servicio de transporte escolar para acceder a la educación y eliminar, a la vez, el

obstáculo relacionado con el desplazamiento.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DEL MENOR-El transporte escolar de niños y niñas, en especial de aquellos que residen en zonas alejadas de la institución educativa o de difícil acceso, es una prestación propia del derecho a la educación

La Sala considera que es un imperativo para el Estado propiciar el ejercicio pleno del derecho a la educación con la mayor cobertura para la comunidad y garantizar su prestación. De ahí, que se exija una actuación positiva de las autoridades encargadas de su garantía, sobre todo para no permitir que la falta del transporte se convierta en un obstáculo para el acceso efectivo a la educación. No basta con sostener que se trata de un derecho fundamental y un servicio público si en la práctica no se concreta por la falta del respectivo transporte.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DEL MENOR-Vulneración por no suministro de transporte de niños campesinos que viven alejados del casco urbano a institución que presta servicio de educación secundaria

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DEL MENOR-Orden a Secretaría de Educación Municipal garantizar cubrimiento de transporte escolar a estudiante que vive en vereda distante

Referencia: expediente T-3968592

Acción de tutela interpuesta por Jesús Ariel Lozano Personero del Municipio San Luis Tolima, contra la Alcaldía Municipal.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en

los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las sentencias proferidas en primera instancia el 2 de abril de 2013, por el Juzgado 6º Penal del Circuito de Ibagué, y en segunda instancia el 16 de mayo del 2012 por la Sala Penal del Tribunal Superior de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El 14 de enero de 2013, inició el calendario escolar en el Municipio de San Luis, Tolima, sin que los menores habitantes de las veredas, Jagua Flor, Santa Isabel, el hoyo, caracolí, potrerito, el corregimiento de payandé, pudieran acceder al servicio de transporte escolar debido a sus precarios recursos económicos, tratándose de un municipio clasificado con un alto índice de pobreza extrema.

1.1. Para el Ministerio de Transporte es determinante suministrar el transporte escolar para niños, jóvenes y adolescentes, por esta razón emite el Decreto 0048 de enero 17 de 2013, “por el cual dicta unas medidas especiales para la prestación del servicio de transporte escolar.

1.2. La Alcaldía Municipal de San Luis no ha realizado ninguna gestión administrativa para brindar el transporte escolar a los jóvenes y niños de las veredas, quienes deben desplazarse por las diferentes carreteras para cumplir con su formación escolar sometidos a las inclemencias del tiempo y al tráfico pesado que transita por la carretera.

1.3. El desplazamiento de los menores a la institución Educativa San Miguel del Municipio de Payandé corresponde a distancias entre 12 y 15 kilómetros aproximadamente, lo que aunado a la falta de servicio de transporte escolar causa un importante porcentaje en la deserción estudiantil de niños y adolescentes de la región.

1.4. Se trata de 87 menores de edad[1], que utilizan fundamentalmente tres rutas correspondientes al Salitre, Santa Isabel - El Hobo-Payande, la flor, jaguaflor -folio 285.

No.

Código

Nombre

Tipo de Documento

Documento de Identificación

1

06A02

ALVAREZ VESGA BRAYAN CAMILO

T.I.

1007811997

2

06 A11

DIAZ MONTOYA JOSE DANIEL

T.I

1118070118

3

06 A12

GOMEZ GUTIERREZ EDISON MAURICIO

T.I.

4

06 A17

MONTOYA GUTIERREZ FELIX EDUARDO

T.I.

777275834

5

06 A18

MONTOYA GUTIERREZ JUAN PABLO

T.I.

97062424641

6

06 A 21

MORELO CONDE JULIAN ANDRES

T.I.

1006185422

7

06 A 22

MORENO ROA CESAR AUGUSTO

T.I

1006118913

8

06 A 23

MURIILLO CIFUENTES JUAN DAVID

T.I.

98020366508

9

06 A 26

PEÑA LOZANO YERCY PAOLA

T.I.

1006120985

10

06 A 27

PEÑA PEÑA ERIKA PAOLA

T.I.

11

06 A 29

POLANIA GARCÍA YULISSA

T.I.

1004062157

12

06 A33

T.I.

1005753501

13

06 B 03

BARRERO RIVEROS JUANITA

T.I.

1005826391

14

06 B 05

BONILLA CALDERON JOSE MAURICIO

T.I.

1006120426

15

06 B 08

CORTES PACHECO DIEGO FERNANDO

T.I.

1006121171

16

06 B 13

GUZMÁN ANGARITA JUAN ESTEBAN

R.C.

34272868

17

06 B 27

OLARTE GALARZA MICHAEL STEVEN

T.I.

32131174

18

07 A 05

BONILLA GUTIERREZ LAURA VICTORIA

T.I.

99092815974

19

DEVIA PEÑA DADIANA YERARDINE

T.I.

1007380001

20

07 A 10

DURANGO LUIS JEFERSON DAVID

T.I.

1005742834

21

07 A 16

HERNÁNDEZ NIETO JUAN DAVID

T.I.

1006086038

22

07 A 33

SARMIENTO HERRERA YEISON FRANCISCO

T.I.

1004156464

23

07 A 35

VALDERRAMA SALAS MARIA CAMILA

T.I.

99022603996

24

07 A 39

VESGA MONTOYA LAURA VALENTINA

T.I.

1005825984

25

07 B 13

GOMEZ CARVAJAL CLAUDIA LORENA

T.I.

32175095

26

07 B 35

SOTELO GUTIERREZ MARIA ISABEL

T.I.

1005825899

27

07 B 36

VILLANUEVA CERQUERA ANYI CERED

T.I.

1106452894

28

08 A 06

CELY RUBIO NICOLL YARITZA

T.I.

1007326185

29

08 A 12

DIAZ PALTA JOHAN SEBASTIAN

T.I.

1002960012

08 A 16

MARQUEZ CEDEÑO DIEGO FERNANDO

T.I.

99121007726

31

08 A 17

MENDIETA LONDOÑO DAYEINER

T.I.

99102710785

32

08 A 19

MURILLO OLAYA LEIDY CAROLINA

T.I.

28171700

33

08 A 23

POLANIA GARCÍA ESTEBAN DAVID

T.I.

99060303386

34

08 A 28

RIVEROS SOGAMOSO CAMILO ANDRES

T.I.

98110767366

35

08B 05

DIAZ FERIA LAURA

T.I.

1005715214

36

DIAZ FERIA LAURA

T.I.

100571

37

08 B 09

GUTIERREZ CALDERON MAYERLY

T.I.

1006123229

38

08B 11

GUTIERREZ OLAYA HUGO FERNANDO

T.I.

96090700380

39

08 B 12

GUTIERREZ OLAYA JOSE DARIO

T.I.

96090700364

40

08 B 24

MOSCOSO MORENO YINETH

T.I.

1006126277

41

08 B 27

PARRA TRIANA DANIEL ANDRES

T.I.

42

09 A 06

CANIZALES MENESES SONIA

T.I.

1007750212

43

09 A 12

DURANGO LUIS JONTHAN FERNANDO

T.I.

98100657600

44

09 A 13

GARZÓN TORRES LAURA CAMILA

T.I.

1073676035

45

09 A 14

GUTIERREZ VEGA MARIA VICTORIA

T.I.

1003700277

46

09 A 22

MURILLO OLAYA FREDY ALEXANDRE

T.I.

98020167602

47

VASQUEZ GUTIERREZ LEONARDO

T.I.

98042955868

48

09 A 34

VESGA MONTOYA LUZ NATALIA

T.I.

1006129537

49

09 B 02

ALDANA PEÑA JESSICA TATIANA

T.I.

99051707512

50

09 B 03

ALVAREZ MEZA KAREN DANIELA

T.I.

32936393

51

09 B 18

MONROY RESTREPO CRISTIAN DAVID

T.I.

32936393

52

09 B 19

MORENO DUARTE ANA VICTORIA

T.I.

1106452060

53

10 A 02

BARRERO RIVEROS ARISTOBULO

T.I.

27592299

54

10 A 03

BARRETO VELÁSQUEZ SIMON ANDRES

T.I.

97110600244

55

10 A 06

CANIZALEZ URBINA ANGIE DANIELA

T.I.

1005826085

56

10 A 10

DUARTE BOTERO RICARDO ANDRES

T.I.

98101165086

57

10 A 11

DURAN VARGAS ELIANA PATRICIA

T.I.

96072800653

10 A 12

GOMEZ GUTIERREZ PABLO ANDRES

T.I.

95040600923

59

10 A 16

HERRERA SANCHEZ HAROLD FABIAN

T.I.

96052701187

60

10 A 18

LOZADA ROA JULIAN EDUARDO

T.I.

96112600145

61

10 A 19

LOZANO QUINTERO LINDA LUCIA

T.I.

1005743010

62

10 A 24

MOSCOSO MEDINA MARILEYNI

T.I.

98112156178

10 A 28

PORTELA JOSE ALEJANDRO

T.I.

1007166390

64

10 A 29

PULGARIN QUINTERO JUAN SEBASTIAN

T.I.

97061909625

65

10 A 32

SANCHEZ PEÑA WILMER ANDRES

T.I.

96091800460

66

10 B 08

DUARTE ROJAS JENNY PAOLA

T.I.

1000725893

67

10 B 10

DURAN VARGAS JOHAN SEBASTIAN

T.I.

99051312240

68

10 B 13

GARZÓN TORRES BAIRON SEBASTIAN

T.I.

95081427268

69

10 B 14

GOMEZ CARVAJAL MARIA

T.I.

98021050571

70

10 B 16

MARTINEZ ARCE HEIBER

95122807925

71

10 B 22

MESA RESTREPO CARLOS EDUARDO

T.I.

97011520484

72

10B 28

RAMIREZ MERY ANGELICA

T.I.

96060809710

73

10 B 32

SANCHEZ CHAVEZ JUAN SEBASTIAN

T.I.

96032027560

74

10 B 36

VERGARA CASTILLO EDISSON DANIEL

T.I.

96111600381

75

11 A10

GODOY TORRES LUISA FERNANDA

T.I.

97032309490

76

11 A 13

MOLINA DIAZ CARLOS ARTURO

94100906648

77

11 A 16

MORENO PRADA ANGY CAROLINA

T.I.

96112604135

78

11 A 17

MOSCOSO PEÑA INGRID KATERINE

T.I.

97022706792

79

11 A 18

PIEDRAHITA ECHEVERRI MARIA CAMILA

T.I.

1006128887

80

11 A 28

VESGA MONTOYA DIANA CAROLINA

T.I.

1006129538

81

11 A 29

VILLANUAVA CERQUERA GINETH

T.I.

1106452895

82

11B06

CARRILLO CAMPOS YESICA VANESA

T.I.

1005826161

83

11 B 11

LOZANO QUINTERO MARBEL

T.I.

1005743030

11B 15

MORENO DUARTE KATHERINE

T.I.

1005826517

85

11 B 18

PEÑA PEÑA LEIDY TATIANA

T.I.

97082600012

11 B 22

RIVEROS MOSCOSO EDNA ROCIO

T.I.

96092118611

1.5. Con base en estos hechos el accionante solicita la protección de los derechos a la vida y a los previstos en los artículos 47, 48, 49, 67 y 365 de la Constitución Política

2. Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Escrito de Tutela presentado por el Personero de San Luis, Departamento del Tolima en el cual manifiesta la vulneración del derecho a la educación, por la falta de transporte escolar de los menores y adolescentes que residen en el sector rural del Municipio de Payandé - folios 1-9.

- Derecho de petición No DPMSLT -0141 presentado el 13 de febrero de 2013, por el accionante, Dirigido al Alcalde de San Luis Tolima, en el cual le solicita información en relación con el presupuesto que garantiza el transporte escolar durante el tiempo correspondiente al año lectivo-folios -12,13.

- Oficio del 7 de marzo de 2013, suscrito por el alcalde municipal mediante el cual informa al personero que en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 715 de 2001, la partida presupuestal para el transporte escolar corresponde a la suma de \$ 50.000.000-folio14.

- Copia de la relación de transporte escolar de 2013, por valor de los aportes para este rubro por municipio-folio 15.

-Copia del Decreto 0048 del 17 de enero de 2013-folios 16-18.

- Copia de los documentos que acreditan la condición de personero del accionante -folios 19-55.

- Copia del oficio suscrito por el Alcalde Municipal Guillermo Ignacio Alvira Estrada, por medio del cual remite el proyecto de adquisición de kit escolares San Luis 2012-folio 84.
- Copia de la respuesta suscrita por la coordinadora del Área de Cobertura del Servicio Educativo de la Secretaria de Educación y Cultura de la Gobernación del Tolima-folio 85.
- Respuesta del Departamento Nacional de Planeación del 21 de marzo de 2013, en el cual propone falta de legitimación en la causa por activa -folios 98-109.
- Copias documentos CONPES que explican el ajuste de asignar recursos de participación para Educación por el criterio de población atendida y realizar la asignación de recursos para matrícula oficial y calidad gratuidad -folios 110-160.
- Copia de los oficios suscritos por el Jefe de la oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional en el cual explica la distribución de los recursos de educación -folios 161-168.
- Listado de 87 estudiantes potenciales usuarios del servicio de transporte escolar-folios 285-287.
- Copias del proyecto denominado "PARA GARANTIZAR EL ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE LOS ESTUDIANTES DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS TOLIMA..."-folios 288-306.
- Certificación expedida por el Secretario de Hacienda Municipal de San Luis Tolima aclarando que durante la vigencia de 2012, se canceló por concepto de transporte escolar la suma de \$133.136.362 -folio 307
- Oficio DPMSLT-0606 del 10 de octubre de 2013, suscrito por el accionante en el cual remite una lista de 103 menores potenciales usuarios del servicio de transporte escolar y las distancias que deben recorrer para asistir a la Institución Educativa San Miguel, que oscila entre 12 y 15 kilómetros por ruta (folio11 Cuaderno No 3).

3. Solicitud de Tutela

El accionante solicita la protección de los derechos fundamentales a la vida, así como los

artículos 47, 48, 49, 67 y 365 de la Constitución Política.

Aduce que en desarrollo de lo previsto por el artículo 67 de la Constitución Política, que describe el contenido del derecho a la educación, la comunidad estudiantil residente en las distintas veredas del Municipio de San Luis no pueden asumir los costos del transporte escolar debido al índice de pobreza y la falta de atención de las autoridades del Municipio, Departamento y la Nación, a pesar de lo estipulado por las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 -folio 4.

Expresa que los niños y jóvenes deben transitar por las distintas carreteras con el fin de cumplir con sus obligaciones educativas, sometidos a los riesgos del transporte pesado y a las inclemencias del tiempo, transitando distancias de 15 kilómetros, situación contraria a los derechos fundamentales a la vida digna, salud y saneamiento básico.

Aduce que tanto la Gobernación del Departamento del Tolima como la Alcaldía Municipal de San Luis desconocen lo regulado por la Corte Constitucional en la sentencia T-539 de 1992 porque “es deber de las personerías municipales velar por los derechos fundamentales, que no se violen o se restablezcan los ya violados. En este caso todos nuestros niños que están siendo sometidos a largas jornadas de camino, transitando 4 o 5 niños en una moto, aumentando la percepción de riesgo se les pueda garantizar por parte del Estado ese derecho fundamental de la EDUCACIÓN suministrando servicio público de transporte escolar”.(Sic) -folio 7.

Como pretensiones, objeto de amparo constitucional, solicita “[s]e ordene al Departamento-Secretaría de Educación, Municipio de San Luis Tolima-alcalde Municipal (sic), a garantizar el servicio de transporte escolar en la INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN MIGUEL el área urbana y rural correspondiente a las diferentes veredas del corregimiento de Payandé Municipio de San Luis Tolima” (sic) -folio 7.

4. Respuesta de las entidades vinculadas a la acción de tutela

4.1. El Despacho de la Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación del Tolima solicitó declarar improcedente la acción de tutela interpuesta, habida consideración de que el departamento a través de la Secretaría de Educación “asigna anualmente recursos para alimentación y transporte escolar a todos los municipios no certificados del departamento,

los cuales son entregados a través de convenio interadministrativo, convenios estos que se encuentran en trámite en su etapa precontractual, pues téngase en cuenta que se trata de 46 municipios del departamento, no certificados en educación a los cuales les corresponde la asignación de alimentación y transporte escolar.”-folio 73.

4.2. La alcaldía municipal aceptó algunos hechos expuestos en la demanda y negó otros. Aduce, el alcalde municipal, que los niños no tienen inconvenientes para el traslado desde sus veredas hasta las instituciones educativas, “ya que estos (niños, niñas y adolescentes), pueden trasladarse a las instituciones educativas sin ninguna dificultad de flujo vehicular, de otra parte, la zona rural no se ha subsidiado el servicio de transporte escolar, por no contar con los recursos presupuestales para garantizar la calidad de la educación, como es el transporte, complemento este de la buena prestación del servicio a la educación”-(Sic)-folio 76.

Pone de presente que la ausencia de transporte escolar no vulnera el derecho a la educación porque la administración, por el contrario, ha mejorado con la consecución de 155 computadores para varias instituciones educativas del municipio. De igual forma, que la normatividad citada por el accionante, propicia una interpretación errónea porque no requiere su cumplimiento obligatorio “ya que la hermenéutica se debe aplicar hasta para los actos administrativos más simples”-folio 78.

Manifiesta, respecto a las pretensiones de la demanda de tutela, “ [n]o se puede garantizar el servicio de transporte escolar de la zona urbana a rural, ya que se tiene instituciones en la zona urbana con todas sus garantías en la prestación de servicios, tales como salas de cómputo, internet, zonas de recreación, bibliotecas entre otras”-folio 80.

4.3. El Departamento Nacional de Planeación expresó que en la acción de tutela presentada por el accionante se vinculó a esta entidad y al CONPES. En relación con esta última expresó que el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES- es un órgano asesor del Gobierno en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, además tiene a su cargo la coordinación u orientación de los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno. Puso de presente que “[l]as funciones que desempeña el CONPES se circunscriben a ser un órgano asesor en materia económica y social, sin que de ello se derive que sea considerado como una entidad

administrativa como tal, dotada de personería jurídica y capacidad para ser parte y comparecer dentro de un proceso judicial”. Sostiene que la Dirección Nacional de Planeación no es responsable de la presunta vulneración alegada en la acción de tutela, por cuanto debe dirigirse a la autoridad que probablemente vulneró uno o más derechos fundamentales y el “Departamento Nacional de Planeación no ha quebrantado ningún derecho fundamental de la comunidad estudiantil a la cual manifiesta representar el accionante”-folio 99.

Explica que de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.1, inciso 4 de la Ley 715 de 2001, la guía No 8 para la administración de los recursos del Sector Educativo y la Circular No 5 del 31 de marzo de 2009 del Ministerio de Educación Nacional, “los municipios pueden utilizar los recursos de Gratuidad y Calidad para el pago del servicio de transporte escolar para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes vulnerables cuando las condiciones geográficas lo requieran”-folio 104.

5. Decisiones judiciales objeto de revisión

5.1. Sentencia de Primera Instancia

El juzgado de primera instancia amparó los derechos a la educación, vida digna, integridad personal e igualdad y advierte que no existe una solución al problema de transporte escolar de los menores residentes en las veredas. Precisa que el Documento CONPES 162 de 2013 asignó al Municipio de San Luis Tolima regalías con la posibilidad de disponer, de una parte de estos recursos e invertir en este servicio y “se les garantice que pueden seguir acudiendo a la Institución Educativa San Miguel, sin violación alguna de sus derechos” -folio 199.

En cuanto a la legitimación por pasiva asevera que son responsables las entidades Departamento del Tolima, Secretaría de Educación -Municipio de San Luis Tolima y la vinculada Departamento de Planeación Nacional. Así mismo, aclara la desvinculación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES por carecer de personería jurídica-folio 179.

Aduce que las Secretarías de Educación Municipal y Departamental, tienen conocimiento de la situación vulneradora de los derechos de los menores pero no han cumplido con lo

dispuesto en la Ley 715 de 2001 y en este sentido expresa que “el Despacho concluye que la obligación en materia de educación en el caso sub examine, es de la Secretaría de Educación Departamental, pues tal como lo establece la citada Ley 715 de 2001, cuando los municipios no son certificados (como en el caso de San Luis Tolima), a quien le corresponde invertir recursos en el mejoramiento de la educación, en infraestructura y dotación, es a esta autoridad. Lo anterior sin perjuicio a que por su voluntad, el Municipio invierta sus propios recursos en estos”-folio 198.

En conclusión, con el fin de materializar el amparo del derecho a la educación el juzgado en la parte resolutive de la sentencia indicó:

“ORDÉNESE al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA -SECRETARIA DE EDUCACIÓN, representada por el doctor PEDRO JOSE LEAL QUEVEDO y al MUNICIPIO DE SAN LUIS -TOLIMA representado por el señor Alcalde, doctor GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ESTRADA y/o al señor SECRETARIO DE EDUCACIÓN de dicho Municipio que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia , inicien los trámites pertinentes que culminen con la contratación de transporte escolar, para los niños, niñas y adolescentes de las veredas, Jagua Flor, Santa Isabel, El Hoyo, Caracolí, potrerito, el corregimiento de Payande, y aún del casco urbano del citado municipio de ser necesario, para que así se les garantice que pueden seguir acudiendo a la Institución Educativa San Miguel, sin violación alguna de sus derechos. De la misma manera, se ordenará que se les garantice la continuidad en la prestación de dicho servicio, lo que se traduce en que se tomen las medidas necesarias para la solución definitiva de la problemática social que se plantea, las cuales deberán responder de la mejor manera a las necesidades de la comunidad estudiantil”. (Negrillas en el texto).

5.2. Impugnación

5.2.1. La Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima impugnó la decisión por considerar que la orden impartida por el juez es “una orden de imposible cumplimiento para el departamento y aun para el municipio de San Luis, pues los recursos con que cuenta el departamento son muy limitados y son para repartirlos dentro de los 46 municipios del departamento correspondiéndole al Municipio de San Luis la suma de \$41.214.000 los cuales se le entregan al citado municipio a través de convenio

interadministrativo y es precisamente el municipio quien prioriza tales recursos junto con los que cuenta el mismo municipio, contratando el servicio de transporte escolar para los menores educandos que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad, decisión que le corresponde al municipio” (Sic)-folio 255.

5.2.2. El Alcalde Municipal de San Luis Tolima expresó como motivos de la apelación la nulidad de toda la actuación a partir del auto admisorio de la demanda, porque el juzgado vinculó a la acción de tutela una autoridad del orden nacional, aspecto que vulneraría lo regulado por el Decreto 1382 de 2000-folio 260.

De otra parte, sostiene que no existe motivo para amparar los derechos fundamentales alegados en la acción de tutela porque “[n]o existe dentro del plenario prueba alguna que acredite la vulneración de los derechos fundamentales por parte del Municipio de San Luis y que fueron amparados por el Juez de Tutela, pues no existe ni la más mínima constatación por parte de este de que los niños, niñas y adolescentes del área urbana y rural del corregimiento de Payandé se ven sometidos a realizar largos desplazamientos a diario para acudir a sus clases en la institución educativa San Miguel”-(Sic) -folio 262.

Aduce el desconocimiento del juez en cuanto a la distribución de los recursos para educación conforme a la Ley 715 de 2001, al considerar “que se invierta la totalidad de los recursos de calidad educativa en transporte escolar, se estaría desatendiendo las prioridades establecidas en la Ley 715 de 2001, que son aún más importantes como lo indica el artículo 8 de la citada Ley...” (Sic)-folio 263.

5.3. Sentencia de Segunda Instancia

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Ibagué, se pronunció en relación con la nulidad alegada por el Alcalde Municipal de San Luis, Departamento del Tolima, sin decretarla porque el artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela compete a cualquier juez de la República-folio 10.

Afirma que si lo pretendido por el Personero es velar por un interés colectivo o el cumplimiento de la ley, no es la acción de tutela el camino para buscar la protección de los derechos alegados, sino la acción de cumplimiento o la popular-folio 13.

Expresa que “[a]l no particularizar los presuntos afectados puede suceder que se amparen derechos de quienes no lo requieren y además, no se logre la planificación adecuada acorde con las necesidades y la disponibilidad de recursos públicos con las que cuentan las entidades territoriales accionadas de cara a afrontar los cometidos que les corresponden”. Para complementar este argumento, manifiesta el tribunal que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia que se pretenda proteger derechos de naturaleza colectiva tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política y sólo procedería en la medida en que se compruebe la probable ocurrencia de un perjuicio irremediable-folio 13.

Por estos motivos, revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Ibagué y denegó la tutela presentada -folio 15.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

6. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

7. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la falta de transporte escolar en beneficio de los menores que habitan en las veredas del Municipio de San Luis, Departamento del Tolima y que tienen que cumplir largas jornadas hasta la Institución Educativa San Miguel propicia la vulneración de los derechos fundamentales alegados por el Personero Municipal.

Antes de detenerse a estudiar el problema jurídico propuesto, debe la Sala establecer previamente, si (i) surge una nulidad de lo actuado por falta de competencia del juez de primera instancia (ii) la legitimación en la causa por activa y pasiva; posteriormente, se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (iii) El derecho a la educación (iv) La accesibilidad a la educación (v) La procedencia de la acción de tutela para amparar derechos fundamentales y (vi) El caso concreto.

7.1.- Asunto previo: Nulidad alegada en la apelación presentada por el Alcalde de San Luis-

Tolima

La nulidad alegada surgiría por la incompetencia del juez de primera instancia, habida cuenta de que vinculó al Departamento Nacional de Planeación Entidad del Orden Nacional.

La Sala considera que la nulidad es un instrumento cuyo fin es la corrección de actos irregulares que perjudican la estructura o el orden del proceso de decisión. Sin embargo, la acción de tutela, como mecanismo de amparo constitucional permite una protección rápida, no alternativa ni supletoria del orden jurídico, pero sí efectiva frente a la vulneración o probable conculcación de un derecho con estirpe fundamental. Esta Corporación, al resolver los asuntos que tienen que ver con la falta de competencia del juez constitucional ha puesto de presente que “Las normas consignadas en el Decreto 1382 de 2000 son de reparto y no de competencia. Lo antepuesto se basa en el criterio acogido por el Consejo de Estado y en que aceptar una posición contraria implicaría dilatar la expedición del fallo que tiene la virtualidad de proteger los derechos fundamentales de las personas, situación que afectaría la eficacia de esas garantías y el principio de celeridad que rige los juicios de amparo. De donde se sigue que el desconocimiento de las reglas de reparto previstas en el decreto 1382 de 2000 no puede ser invocado como vicio de competencia que genere nulidad. Sin embargo, la Sala no desconoce la importancia y la obligatoriedad de tales normas, toda vez que salvaguardan la imparcialidad del juez de conocimiento”[2].

No surge nulidad alguna porque el juez de primera instancia haya vinculado al Departamento Nacional de Planeación, por tratarse de una entidad del orden nacional, esta situación no involucra irregularidad en la actuación porque se garantizó el debido proceso y las entidades vinculadas y responsables de la presunta vulneración de los derechos fundamentales ejercieron el derecho de contradicción e impugnaron la decisión.

7.2. Legitimación en la causa por activa y pasiva

7.2.1. Legitimación en la causa por activa

El artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional permiten que el titular de la acción de tutela sea cualquier persona a quien sus derechos fundamentales le resulten vulnerados o

amenazados y que pueda demandar por sí misma o por medio de un tercero que actúe en su nombre.

En cuanto a la legitimación en la causa por activa la Corporación ha manifestado[3]:

“La legitimación en la causa por activa en los procesos de acción de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, sin embargo la Sala encuentra que a partir de las normas de la Constitución y del decreto 2591 de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela: (i) la del ejercicio directo de la acción. (ii) La de su ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas). (iii) La de su ejercicio por medio de apoderado judicial (caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo). Y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso”.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, prevé que tanto el Defensor del Pueblo como los Personeros están legitimados para ejercer la acción de tutela:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERÉS. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. (Negrilla fuera del texto).

En el caso objeto de decisión presenta la acción de tutela Jesús Ariel Lozano Lozano en condición de Personero Municipal de San Luis Departamento del Tolima obrando en favor de los menores de las veredas del corregimiento de Payandé quienes deben acudir a la institución educativa San Miguel, encontrándose legitimado para hacerlo en virtud del

artículo 44 de la Constitución de 1991, que autoriza a toda persona para actuar en defensa de los derechos de los menores, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

7.2.2. Legitimación en la causa por pasiva

La legitimación en la causa por pasiva permite identificar quién es responsable de la vulneración o amenaza del derecho fundamental, con el fin de establecer el contradictorio que garantice el debido proceso. Ahora bien, puede ocurrir que una entidad inicialmente vinculada a la acción de tutela no ostente la calidad de responsable de la violación, por ende, es viable su desvinculación, es decir, la decisión del juez constitucional no puede tener efecto en relación con aquella. Esta Corporación ha precisado que "... cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño."[4]

En el asunto subexamine el juez de primera instancia vinculó al Departamento Nacional de Planeación-DNP y al Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Posteriormente, desvinculó esta última entidad por tratarse de "un organismo colegiado supraministerial, sin personería jurídica...", criterio que fundamentó en jurisprudencia del Consejo de Estado-folio 179.

En efecto el CONPES no tiene vocación para ser parte demandada en la acción de tutela porque no cuenta con la personería jurídica y sus decisiones no adquieren la calidad de vinculante.

De otra parte, en cuanto al Departamento Nacional de Planeación -DNP- el juez de primera instancia no indica en la parte considerativa el motivo de su desvinculación y no hace alusión alguna en la parte resolutoria de la decisión, la Sala encuentra que esta situación no indica irregularidad alguna en la medida en que, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente y las pretensiones del accionante son la Secretaría Departamental de Educación y la alcaldía Municipal quienes ostentan la legitimación en la causa por pasiva, porque compete a estas entidades la distribución de los recursos y en relación con estas

entidades profirió la sentencia el juez.

7.2.3. Derecho fundamental a la educación

El artículo 67 de la Constitución Política dispone:

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participaran en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la Ley”.

La educación además de ser un servicio público es imprescindible para el ser humano, le permite el desarrollo de sus capacidades no sólo intelectuales, sino culturales y formativas. La educación es la manera en que el individuo logra mejores alternativas de vida y si el Estado propende por su protección eleva el nivel de desarrollo en todas aquellas áreas relacionadas con la productividad.

La educación concebida como servicio público y fundamental permite apreciar los elementos que la componen, esto es, i) la disponibilidad del servicio, por medio del cual el Estado debe proveer a los asociados instituciones educativas suficientes dotadas con los medios para realizar con eficiencia la actividad educativa, ii) accesibilidad, entendida como la obligación del Estado de permitir el acceso de las personas en condiciones de igualdad, patrocinando la participación de aquellas comunidades más vulnerables, sin discriminación

alguna como sería el caso de las rurales, iii) adaptabilidad consistente en que la educación debe adecuarse a las necesidades de los asociados, correlativamente con la continuidad que requiere el servicio; iv) aceptabilidad aspecto que hace referencia a la calidad de la educación que el Estado debe brindar[5].

Estos argumentos han sido reiterados por la Corporación en varias de sus decisiones. Así por ejemplo en la Sentencia T-1030 de 2006 afirmó[6]:

“la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que ésta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.

“Estas razones llevaron al constituyente de 1991 a reconocer en el artículo 67 de la Carta, que la educación es un derecho fundamental y un servicio público, cuya finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, y formar a todos en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, entre otros, y en el artículo 44 ibídem, que es un derecho fundamental de los niños que prevalece sobre los derechos de los demás”.

En este mismo sentido la sentencia C- 376 de 2010[7], mediante la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, la Corporación destacó que:

“(…)(i) la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática[8]; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades[9]; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y

la realización de sus demás derechos fundamentales[10]; (iii) es un elemento dignificador de las personas[11]; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico[12]; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social[13], y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.

El Estado debe garantizar el acceso a la educación, no basta concebirla como un servicio público o un derecho fundamental, porque requiere su efectividad o aplicación material. Para ello el Estado debe tener en cuenta las condiciones del demandante con el propósito de eliminar todos aquellos obstáculos que impidan el pleno ejercicio de este derecho. Así en Sentencia T-467 de 1994, la Corporación manifestó[14]:

“El carácter prestacional de un derecho no excluye, en determinados casos, su protección por medio de la acción de tutela. La Carta de derechos contempla la posibilidad de exigir ciertas prestaciones estatales a través de la tutela cuando ellas vulneran derechos considerados como fundamentales. Este es el caso de la continuidad en la prestación del servicio público de educación de los niños. Se presenta aquí un grado especial de constreñimiento en relación con la obligación estatal de prestar el servicio, derivado del artículo 44 de la Constitución política en concordancia con los artículos 56, 70 y 366 del mismo estatuto fundamental”.

En este orden de ideas, el Estado debe velar por remover obstáculos como la falta de personal docente, los inconvenientes relacionados con la infraestructura que puedan afectar el correcto desempeño de las clases. Dentro de estos aspectos también es pertinente mencionar aquellas situaciones en las cuales los menores, sobre todo en las regiones rurales, deben recorrer distancias importantes, con el respectivo riesgo, aspecto que exige la obligación de proveer el servicio de transporte escolar para acceder a la educación y eliminar, a la vez, el obstáculo relacionado con el desplazamiento. En sentencia T-1259 de 2008, con ponencia de Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional expresó[15]:

“(…) esta Sala encuentra que, en este caso, tanto el accionante como las autoridades demandadas coinciden en reconocer la existencia de una grave problemática social, relacionada con la falta de transporte escolar para atender a los estudiantes que deben desplazarse desde veredas aledañas al Municipio de Tuta hasta el caso urbano para recibir el servicio educativo.

(...)

“En este sentido, lo cierto es que ni la Alcaldía municipal ni tampoco la Gobernación del Departamento de Boyacá se han ocupado de manera diligente en la adopción de una política, programa o plan que esté dirigido, de manera consistente, a dar solución real y de fondo a un problema que no es desconocido para las autoridades y que padecen directamente menores de edad, sujetos para los cuales la Constitución Política prevé una obligación estatal especial de protección.

Y es que, a pesar de que la garantía de acceso al sistema educativo -atendiendo, entre otras, a las circunstancias geográficas en las que va a prestar el servicio-, constituye una de las dimensiones prestacionales del derecho a la educación, lo que implica que está sujeta a un proceso de adopción de programas, consecución de recursos y ejecución de planes y proyectos, ello no puede significar de manera alguna que esta obligación estatal quede perennemente al arbitrio de la voluntad política del gobernante de turno.

En este sentido, para esta Sala la ausencia total de un plan estatal dirigido a dar solución a la problemática a la que se ha hecho referencia en esta providencia, constituye una clara violación de los derechos fundamentales de los menores del Municipio de Tuta, Boyacá, razón por la cual la acción de tutela constituye el mecanismo adecuado en aras de proteger de manera inmediata de los derechos que están siendo conculcados”.

De lo expuesto, concluye la Sala que el ejercicio real de los derechos fundamentales exige medidas que permitan su satisfacción plena; posición reiterada por la Corte, que en cuanto a este aspecto ha precisado:

“(…) todo derecho fundamental presenta dos dimensiones: una negativa o de abstención que impide a otros actuaciones que vulneren el contenido del derecho; y una positiva o de acción que exige de otros actuaciones necesarias para el goce efectivo del contenido del derecho. Lo anterior no sólo vale para los derechos sociales —por lo general presentados impropriamente como los únicos derechos prestacionales—, sino para todos los derechos, sean ellos civiles, políticos, económicos o culturales. Ello porque todos los derechos tienen —si han de ser realmente efectivos— una dimensión prestacional, puesto que ellos no consisten en el mero título, sino en su goce efectivo (artículo 2 C.P.), el cual supone actuaciones normativas y fácticas de la sociedad y del estado para garantizar los derechos,

lo cual tiene siempre un costo”[16].

De otro lado, el artículo 13 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Políticos dispone que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe 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.

2. Los Estados Partes en el Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a 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;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1º y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”.

De igual manera, el Decreto 0048 de 2013, en aplicación de los artículos 44, 67 y 365 de la Constitución Política concibe la educación como un derecho fundamental y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado con el propósito de asegurar su prestación eficiente a todos los ciudadanos del territorio nacional.

Adicionalmente, a partir del análisis y evaluación realizado por el Ministerio de Transporte respecto al transporte especial uno de los factores de la deserción escolar es la falta del servicio de transporte para los estudiantes, aspecto que es más complejo cuando se trata de condiciones demográficas, geográficas y económicas de algunos municipios del país, cuya población presenta altos niveles de pobreza y, por ende, escasos recursos para el acceso al transporte.

“En los municipios con población total hasta de treinta mil (30.000) habitantes, donde no exista oferta del servicio de transporte escolar, ni empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, el mismo podrá ser prestado por empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto o Colectivo Municipal legalmente constituidas y habilitadas”.

Otra de las alternativas dispuestas por el decreto consiste en establecer si en el municipio no existe oferta de transporte especial, pudiendo prestarse por empresas de servicio público de transporte terrestre automotor mixto o colectivo municipal legalmente constituidos y habilitados y por las personas naturales que destinen sus vehículos de

servicio particular al transporte escolar rural, con permiso para operar.

La Sala considera, de conformidad con lo anterior, que es un imperativo para el Estado propiciar el ejercicio pleno del derecho a la educación con la mayor cobertura para la comunidad y garantizar su prestación. De ahí, que se exija una actuación positiva de las autoridades encargadas de su garantía, sobre todo para no permitir que la falta del transporte se convierta en un obstáculo para el acceso efectivo a la educación. No basta con sostener que se trata de un derecho fundamental y un servicio público si en la práctica no se concreta por la falta del respectivo transporte.

8. El caso concreto

El personero del Municipio de San Luis alega la vulneración del derecho a la educación en relación con los menores que habitan en las veredas la Jagua Flor, Santa Isabel, el Hoyo, Caracolí y Potrerito del corregimiento de Payandé, comunidades que se ven gravemente afectadas por la falta de transporte escolar, situación que incentiva la deserción escolar porque no pueden los menores desplazarse debido a las distancias que deben recorrer entre 12 y 15 kilómetros hasta la institución educativa San Miguel.

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, Jesús Ariel Lozano presentó acción de tutela como Personero Municipal de San Luis Tolima actuando en nombre de la comunidad estudiantil de la Institución Educativa San Miguel. Según lo dicho por el accionante, los menores que asisten a esta institución se ven obligados a realizar diariamente caminatas de varios kilómetros (entre 12 y 15 kilómetros) o transportarse varios niños en una sola moto debido a que las autoridades locales no han dispuesto lo necesario para ofrecer el servicio de transporte escolar para aquellas veredas en las que los adolescentes y menores de edad residen, específicamente de Payandé, Jagua flor, Santa Isabel, Caracolí y Potrerito, tal como lo puso de presente la comunidad por medio de misiva recibida el 11 de marzo de 2013, en la Personería Municipal de San Luis Tolima. Esta situación a juicio del accionante, propicia la vulneración de los derechos a la educación y a la vida en condiciones dignas de todos aquellos menores de las comunidades del corregimiento de Payandé y las diferentes veredas del municipio de San Luis Tolima.

La Secretaría de Educación y Cultura del Tolima manifestó “[a]sí mismo el departamento del Tolima a través de su Secretaría de Educación y cultura asigna anualmente recursos para

alimentación y transporte escolar a todos los municipios no certificados del departamento, los cuales son entregados a través de convenio interadministrativo, convenios estos que se encuentran en trámite en su etapa precontractual, pues téngase en cuenta que se trata de 46 municipios del departamento, no certificados en educación a los que les corresponde la asignación de alimentación y transporte escolar”.

“En consecuencia, no puede pretender el actor por intermedio de una acción constitucional de preferencia como la tutela hacer efectivas sus pretensiones, por lo que la presente acción resulta improcedente de conformidad con lo expuesto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, Causales de improcedencia de la tutela, numeral 3º que dice: “3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometen intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”. (Cursiva en el texto)-folio 73.

Lo expuesto por la Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación del Tolima no tiene en cuenta que cuando se trate de un servicio público como la educación que trasciende como un derecho fundamental con alcance para la comunidad es procedente el amparo constitucional. Además, recuerda la Sala que se trata de menores sujetos de especial protección constitucional ubicados en zonas veredales para quienes el transporte puede llegar a convertirse en una barrera u obstáculo para acceder a las clases que imparte la Institución Educativa San Miguel (oficial), como lo menciona el personero

Los argumentos expuestos por la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima no enervan la posibilidad de acudir a la acción de tutela, porque la educación adquiere esa doble connotación de servicio público y derecho fundamental, lo que indica una verdadera posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable dada la importancia del derecho discutido. En el mismo contexto esta institución sólo atina a sostener que los convenios interadministrativos están en etapa precontractual “pues téngase en cuenta que se trata de 46 municipios del departamento...” con mayor razón el trámite y la solución debe ser expedita para no propiciar un fenómeno de deserción escolar que la comunidad no podría soportar.

La Alcaldía Municipal de San Luis Tolima al contestar la demanda reconoce que en el municipio existe población marginal, además expresa que los niños de la zona urbana pueden trasladarse sin dificultad alguna, del mismo modo que en “la zona rural no se ha subsidiado el transporte escolar, por no contar con los recursos presupuestales para garantizar la calidad de la educación escolar, como es el transporte, complemento este de la buena prestación del servicio de educación”. Así mismo, sostiene que “[n]o es cierto, la ausencia de transporte escolar no genera vulneración a los derechos (sic) constitucionales, ya que la administración ha mejorado la calidad del servicio de educación escolar en el municipio porque ha gestionado ante las diversas entidades la donación de 155 computadores (portátiles, pc de escritorio), para las diversas instituciones educativas del Municipio, y para el 2013 se logró la dotación de 301 tables (sic) para los estudiantes de primaria de la institución educativa San Luis Gonzaga (...) todo esto nos ayuda a mejorar la calidad en la educación, y no como lo manifiesta el accionante, a groso (sic) modo que se está vulnerando los derechos constitucionales”.

La Sala no comparte lo manifestado por la alcaldía; por el contrario, sí resulta afectado el derecho a la educación por la falta de transporte, más cuando se trata de comunidades de escasos recursos para quienes es imposible pagar el servicio y recorrer entre 12 y 15 kilómetros aproximadamente, lo que constituye un verdadero obstáculo para acudir a estudiar a la institución educativa San Miguel.

De acuerdo con la documentación allegada por el accionante a la Corporación la necesidad de transporte para estudiantes de las veredas se puede discriminar así[17]:

- a. Sede Salitre Payande, cuyos alumnos deben desplazarse 12 kilómetros.
- b. Sede Santa Isabel, cuyos alumnos recorren 14 Kilómetros.
- c. Paraguay-Jagua Flor, cuyos alumnos transitan 15 kilómetros.

De otra parte, corresponde a la administración priorizar conforme a las facultades legales para el manejo presupuestal eficiente. Aunado a lo anterior la alcaldía incurre en una contradicción evidente al manifestar que “[n]o se puede garantizar el servicio de transporte escolar de la zona urbana a rural, ya que se tiene instituciones en la zona urbana con todas sus garantías en la prestación de servicios, tales como: salas de cómputo, internet, zonas

de recreación, biblioteca entre otras”.

Estos argumentos demuestran la vulneración del derecho a la educación y adicionalmente a la vida digna e igualdad porque la administración debe destinar recursos para atender necesidades apremiantes de comunidades en inferioridad de condiciones como las rurales.

Verificada la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la vida en condiciones dignas y a la igualdad de los menores, se debe precisar quién tiene la obligación de satisfacer el goce efectivo de los derechos de la comunidad afectada. En este orden de ideas, el artículo 366 de la Constitución Política prevé que la educación es objetivo fundamental del Estado, cuya finalidad social es el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el bienestar general, para lo cual en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

El artículo 1° de la Ley 715 de 2001 dispone que: “el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”. La misma ley en el artículo 6° prevé que sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, los departamentos en el sector de educación tienen las siguientes competencias en relación 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, en los términos definidos en la presente ley. 6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley. 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 y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”. El artículo 8 manifiesta “a los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones: 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”. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

La Sala concluye que la obligación en este caso es de la Secretaría de Educación Departamental, conforme a la Ley 715 de 2001, institución a la que le corresponde invertir recursos en el mejoramiento de la educación, en infraestructura y dotación. Sin embargo, también surge para la alcaldía municipal en la medida en que no ha dedicado recursos para las comunidades que hacen parte del sector rural. Ante la ausencia de una solución real y efectiva a la problemática planteada de parte de la Secretaría de Educación Departamental y de la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación Municipal, surge la responsabilidad conjunta por la vulneración manifiesta de los derechos fundamentales de los menores de la comunidad correspondiente a las veredas del Municipio de San Luis que acuden a la Institución Educativa San Miguel.

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001, establece la posibilidad de que los recursos del Sistema General de Participaciones pueden destinarse al pago del transporte escolar luego de cubrir los costos de la prestación del servicio educativo y el artículo 9 del Decreto 4807 de 2012, dispone la contratación con recursos de los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas estatales, proporcionando el transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera.

Por lo anterior, no le asiste razón a la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué al revocar la Sentencia proferida por el aquo al sostener:

“Es que si lo pretendido por el Personero era velar por un interés colectivo o el cumplimiento de la ley, el camino por seguir no era la acción de tutela sino, acorde con la concreta pretensión, la acción popular o la acción de cumplimiento”.

“ Con esta perspectiva, no procedía el amparo, por cuanto no fueron individualizados los niños, niñas o adolescentes que cree están siendo afectados por la ausencia de transporte escolar en la institución Educativa San Miguel del área urbana y rural correspondiente a las diferentes veredas del corregimiento de payandé municipio de San Luis, Tolima”-folio 13.

La Sala ordenará a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima y a la Alcaldía del Municipio de San Luis Tolima, Secretaría de Educación Municipal que, desde la notificación de esta providencia, tienen ocho (48) horas para iniciar el proceso de contratación del servicio de transporte escolar, prioritariamente para los menores que lo requieran de Payandé, Jagua Flor, Santa Isabel, Caracolí, Potrerito, en lo que queda del año

académico para que puedan asistir a la Institución Educativa San Miguel, de acuerdo con el listado que reportó la institución a esta Corporación que es de 87 menores. Con este propósito la Secretaría de Educación del Tolima y la Alcaldía verificarán con la Institución Educativa San Miguel la identidad de los estudiantes. Así mismo se ordenará que se les garantice la continuidad en la prestación de dicho servicio, lo que requerirá tomar las medidas necesarias para la solución definitiva de la problemática social que se plantea, las cuales deberán responder de la mejor manera para la protección del derecho de los menores que habiten en las veredas y sector rural en general. Con base en lo anterior, deberán incluir en el presupuesto de educación el rubro respectivo que permita la prestación en lo sucesivo.

Adicionalmente, se ordenará a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima que garantice el cumplimiento de la obligación de la Secretaría de Educación Municipal de San Luis para que ante el posible incumplimiento de ésta, haga efectiva la obligación.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVÓCASE la Sentencia del dieciséis (16) de mayo de 2013, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, revocatoria de la Sentencia del dos (2) de abril de 2013, correspondiente al Juzgado Sexto (6º) Penal del Circuito para en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos a la educación, a la vida en condiciones dignas, y a la igualdad de los menores residentes en las veredas la Jagua Flor, Santa Isabel, el Hoyo, Caracolí, Potrerito, el corregimiento de Payandé y del casco urbano, del Municipio de San Luis.

Segundo.- ORDÉNASE a la Alcaldía y Secretaría de Educación Municipal del Municipio de San Luis que a partir de la notificación de esta sentencia, si no lo han hecho, en el término de (48) horas deberán iniciar el proceso de contratación del transporte escolar de acuerdo con las necesidades de cada vereda y en relación con los menores a quienes se tuteló el derecho.

Tercero.- ORDÉNASE a la Alcaldía y a la Secretaría de Educación Municipal de San Luis Tolima que aseguren la continuidad de la prestación del servicio de transporte escolar a los menores de las veredas con el fin de que puedan asistir a la Institución Educativa San Miguel en los años académicos siguientes.

Cuarto.- ORDÉNASE a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima que actúe como garante del cumplimiento de la obligación de la Secretaría de Educación Municipal de San Luis Tolima con el fin de que si al término establecido en los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de esta providencia el municipio no ha cumplido con las órdenes que ella contiene, la Secretaría de Educación Departamental será la responsable de cumplirlas, sin perjuicio de las actuaciones administrativas y disciplinarias a las que haya lugar.

Quinto.- DISPONER que por el cumplimiento de las órdenes a efectuar serán responsables directamente la Gobernación del Departamento del Tolima, la Secretaría de Educación departamental, la Alcaldía del Municipio de San Luis y la Secretaría de Educación de ese Municipio, quienes deberán presentar informe de la inclusión de los menores de las veredas ya mencionadas en la contratación del servicio de transporte escolar.

Séptimo.- Librar, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[2] Sentencia T-259 de 2013.M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[3] Sentencia T-552 de 2006.M.P.Jaime Córdoba Triviño.

[4] Sentencia T-519 de 2001.M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[5] Ver Sentencia T-779 de 2011.M.P.Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[6] Sentencia T-1030 de 2006.M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, posición reiterada en la Sentencia T-779 de 2011.M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[7] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[8] Sentencia T-787 de 2006.

[9] Sentencia T-002 de 1992.

[10] Sentencia T-534 de 1997. En este sentido, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 11, manifestó que la educación es el “(...) epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos”.

[11] Sentencia T-672 de 1998.

[12] Sentencia C-170 de 2004.

[13] Sentencia C-170 de 2004.

[14] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[15] Criterio reiterado en la Sentencia T-779 de 2011.M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[16] Sentencia T- 1259 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-779 de 2011.M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[17] Folio 11 cuaderno No 3.