



Sentencia T-085/17

Referencia: Expediente T-5.754.974

Acción de tutela instaurada por la Personería Municipal de El Paujil (Caquetá) contra la Secretaría de Educación Departamental y la Gobernación del Caquetá.

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil (Caquetá).

Asunto: Legitimación por activa de los personeros municipales, carencia actual de objeto por hecho superado y derecho a la educación (accesibilidad).

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Aquiles Arrieta Gómez y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de única instancia proferido el 25 de mayo de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil (Caquetá), que negó el amparo por la configuración de un hecho superado.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que hizo el juez de segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 de la Constitución y del inciso 2° del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Fue escogido para revisión por la Sala de Selección N°9, mediante auto del 27 de septiembre de 2016.

I. ANTECEDENTES

La Personera Municipal de El Paujil, Cindy Ginency Gutiérrez Vargas, promovió acción de tutela contra la Secretaría de Educación Departamental y la Gobernación del Caquetá, al considerar que comprometen los derechos a la educación, la dignidad humana y los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la vereda “*La Cabaña*” del municipio El Paujil, al negarse a adelantar las gestiones necesarias para nombrar un docente en la escuela de ese lugar.

A. Hechos y pretensiones

Varios padres de familia de la vereda La Cabaña le informaron a la Personera Municipal de El Paujil (Caquetá) que desde hace cuatro años sus hijos no reciben clase en la escuela cercana. Sin nombramiento docente en esa escuela, los niños y niñas de la vereda se ven obligados a hacer largos, difíciles y peligrosos recorridos hacia las veredas más cercanas para recibir clase. Entretanto la escuela, a pesar de tener la infraestructura necesaria y computadores para funcionar, se encuentra en estado de abandono.

Como consecuencia de las dificultades de los desplazamientos, varios menores de edad desertaron del sistema educativo para emprender proyectos de vida alternativos. Específicamente, las niñas tienden a conformar familias y a convertirse en madres a temprana edad¹.

La accionante precisó que la Institución Educativa Rafael Uribe Uribe de la vereda Versalles, a través de su Rector, solicitó horas extra para atender la demanda de la vereda La Cabaña. La Secretaría de Educación Departamental del Caquetá, en respuesta a esa petición, admitió que la sede “*La Cabaña*” requería un docente, cuyo nombramiento aseguró que estaba en trámite; aun así no se nombró ningún docente en la escuela².

Ante esa situación, el 11 de mayo de 2016, la Personera Municipal de El Paujil (Caquetá) acudió al juez constitucional para que éste ordene a los accionados adoptar las medidas necesarias para proveer un docente de planta en la escuela “*La Cabaña*”. Pidió además que llame la atención a los accionados sobre la necesidad de que ajusten sus decisiones conforme el alcance y los deberes que les

¹ Cuaderno principal. Folio 1.

² Cuaderno principal. Folio 2.

impone el derecho a la educación. Hizo las mismas solicitudes como medida provisional.

B. Actuaciones de instancia

Repartida la demanda de tutela al Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil (Caquetá), fue admitida y de ella se le corrió traslado a la accionada por auto del 13 de mayo de 2016. En esa decisión se le solicitó a la demandada informar la razón por la que no hay docente en la sede “*La Cabaña*” de la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe.

Ni en el trámite de admisión ni en el resto de decisiones judiciales, el juzgado se pronunció sobre la solicitud de medidas cautelares.

C. Respuesta de la accionada

La **Gobernación del Caquetá**, a través de su Secretario de Gobierno, sostuvo que para 2015 la sede “*La Cabaña*” no reportaba estudiantes matriculados, por lo que no fue necesario asignarle docente. Posteriormente, toda vez que encontró la necesidad del nombramiento docente, el 24 de mayo de 2016 profirió el Decreto N°000923 en el que reconoció el estatus provisional de docente amenazado a Yenesmith Calderón y la comisionó en el Instituto de Educación Rural Rafael Uribe Uribe.

Recordó que la asignación de personal docente se encuentra reglamentada en el Decreto 3020 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional. Con arreglo a él, toda vez que la sede “*La Cabaña*” no tiene educandos por atender en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), es imposible enviar un educador.

Finalmente, aseguró que dada la comisión que ordenó el Decreto N°000923 del 24 de mayo de 2016, la pretensión se satisfizo y se configuró un hecho superado.

D. Sentencia de Única Instancia

El 25 de mayo de 2016, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil (Caquetá) profirió sentencia en la que negó el amparo ante la existencia de un hecho superado. Encontró que el nombramiento de una docente en la sede La Cabaña dejó sin objeto tutelable a la acción formulada por la Personería Municipal.

E. Actuaciones en el trámite de Revisión

1. Al haber advertido que el Ministerio de Educación y la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe no fueron notificadas de la existencia de esta acción, a pesar del interés que les asiste en el resultado de la misma, mediante auto del 9 de noviembre de 2016 ambas fueron vinculadas para asegurar su derecho a la defensa.

2. En el mismo auto, se solicitó la ampliación de los hechos denunciados. Se pidió que las partes, las vinculadas y el Municipio del Paujil resolvieran cuestionarios particulares sobre el asunto.

2.1. En respuesta, la **Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe** del Municipio del El Paujil, se limitó a señalar que “*ya fue nombrado docente para atender la población estudiantil en edad escolar desde el día 22 de Agosto del año 2016*”³. No contestó las preguntas puntuales que se le hicieron⁴.

2.2. El **Ministerio de Educación Nacional**, al responder los interrogantes⁵, precisó que el Gobierno Nacional ha creado estrategias a favor del acceso, permanencia y calidad en la educación rural⁶. Entre esas estrategias destacó (i) la implementación de modelos flexibles⁷; (ii) la inversión del sector solidario⁸; y (iii) los programas de alimentación escolar⁹.

Informó que según la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo, en el departamento de Caquetá ha habido una disminución de la relación alumno/docente en zonas rurales. Cuando para 2003 fue de 23,0 tan solo alcanzó los 16,3 en el año 2015. Entonces, esa entidad territorial atiende grupos cuyo número de estudiantes es inferior al establecido en el Decreto 3020 de 2002

³ Cuaderno de Revisión, folio 32.

⁴ Auto del 9 de noviembre de 2016. “(a) ¿La comisión decretada en favor de esa institución el 24 de mayo de 2016 fue destinada a suplir la falta de personal docente en la sede “La Cabaña”? ¿Se encuentra actualmente vigente? ¿hasta cuándo se encuentra prevista? ¿cuál es la estrategia a seguir una vez termine para asegurar la continua prestación del servicio educativo a los menores de edad asentados en la vereda La Cabaña?; (b) ¿Cuál es la demanda educativa que existe actualmente en la vereda La Cabaña? ¿Cómo fue determinada? ¿Cuántos menores provenientes de la vereda La Cabaña están matriculados en esa institución? ¿en qué sedes reciben el servicio educativo?; (c) ¿Tiene alguna estrategia institucional en desarrollo para satisfacer las necesidades educativas de los estudiantes que viven en lugares distantes a los planteles educativos?; (d) Frente a la falta de docente en la escuela “La Cabaña” señale desde hace cuánto exactamente no opera esta institución y cuál fue el destino de los estudiantes matriculados en ella, si culminaron o no su atapa escolar y en qué colegios o sedes debieron hacerlo; (e) ¿Cuál es el estado actual de la sede “La Cabaña”? Precise si actualmente cuenta con todos los recursos físicos para habilitarla y cuáles cree, conforme su experiencia, que son las necesidades técnicas y los recursos humanos (fuera del personal docente) necesarios para ponerla en operación.”

⁵ Auto del 9 de noviembre de 2016 “(a) ¿Cuáles son las estrategias del Gobierno Nacional para satisfacer la demanda educativa rural de los menores de edad que demandan formación en un lugar distante de su vivienda?; (b) El Decreto 3020 de 2002, establece en su artículo 11 que en las áreas rurales por cada 22 estudiantes se asignará un docente para satisfacer las necesidades de educación rural ¿cuál es la estrategia actual frente a zonas en las que no se alcance ese número mínimo de educandos? ¿hay alguna directriz tendiente al apoyo en el transporte para grupos de menores de edad inferiores a 22 menores de edad en educación rural?”

⁶ Advirtió que la formulación de las estrategias deben responder a la descentralización administrativa del servicio educativo, consagrada en las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001.

⁷ Los modelos flexibles de educación en los contextos rurales aseguran el desarrollo de currículos pertinentes y congruentes con las necesidades del sector rural. Su implementación se encuentra a cargo de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, en el marco del Proyecto de Educación Rural (PER). Son ejemplos de ellos “Escuela Nueva, Postprimaria Rural, Secundaria Activa, Círculos de Aprendizaje, Aceleración del Aprendizaje, Caminar en Secundaria, Educación media Rural” (Cuaderno de revisión, folio 33).

⁸ La inversión del sector solidario consiste en la destinación del 20% de los excedentes anuales de las empresas en educación (alimentación, vestuario escolar, útiles, transporte, construcción y reparación de infraestructura, entre otros). Son las entidades territoriales quienes deben gestionar los recursos ante las distintas empresas del sector solidario y focalizar sus inversiones según las necesidades educativas de la región.

⁹ Implican el suministro de un complemento alimentario. Su entrega se hace luego de la priorización de instituciones educativas, a cargo de las entidades territoriales. Se financia con recursos de la Nación y de las distintas entidades territoriales que tienen a cargo la prestación del servicio educativo, conforme el Decreto 1852 de 2015.

(compilado en el Decreto 1075 de 2015), que prevé la asignación de un docente por cada 22 educandos en zonas rurales.

Actualmente el Ministerio adelanta un proceso de orientación sobre la organización de la planta docente en las entidades territoriales. En él se les propone tener en cuenta 8 criterios¹⁰.

Si bien la entidad debe hacer lo posible por lograr las relaciones estudiante/docente previstas en el Decreto 3020 de 2002, debe considerar también la dispersión geográfica del estudiantado, la capacidad de los establecimientos educativos y las situaciones de violencia, porque afectan directamente el cumplimiento de los parámetros técnicos de la prestación del servicio educativo. Finalmente, recalcó que la distribución de la planta de cargos es competencia exclusiva del Departamento de Caquetá, conforme al artículo 6° de la Ley 715 de 2001.

Sobre las estrategias de prestación del servicio de transporte escolar que son administradas por las entidades territoriales, señaló que proceden cuando los estudiantes (i) vivan en una zona rural que no tenga oferta de cupos; (ii) los establecimientos educativos estén a más de 2 kilómetros de distancia de su lugar de residencia; y (iii) los estudiantes estén en situación de discapacidad. Sobre esta estrategia el Ministerio brinda asistencia técnica para que las entidades territoriales tengan en cuenta las diferentes opciones de financiación¹¹.

Aseguró que en la Sede La Cabaña de la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe está registrada la docente Carmenza Martínez Palacios, quien conforme la información suministrada por la Secretaría de Educación del Caquetá al Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil, “*se encuentra actualmente laborando*”¹².

2.3. La Personería Municipal de El Paujil (Caquetá), envió una comunicación en la que, sin responder las preguntas específicas que se le hicieron¹³, sostuvo

¹⁰ (i) Relaciones técnicas definidas en el Decreto 3020 de 2002 son promedios que pueden variar por municipio o institución educativa, conforme sus particularidades; (ii) debe hacerse en cumplimiento del Decreto 3020, pero con arreglo a la dispersión de la población educativa y la capacidad física de las aulas; (iii) no puede perderse de vista que la asignación horaria académica por docente de la que trata el Decreto 1850 de 2002; (iv) “*dispersión de la población educativa a atender*”; (v) optimización de los recursos tanto humanos como financieros; (vi) número de estudiantes matriculados por zona y nivel educativo; (vii) promedio de distribución de alumnos por grupo, de acuerdo con los parámetros asociados a la calidad educativa; y (viii) variación del porcentaje de la matrícula de cada nivel con respecto a la matrícula total

¹¹ Se enlistan (i) el Sistema General de Participaciones (SGP) para educación; el Sistema General de Regalías (SGR); (iii) el sistema solidario; y (iv) sus recursos propios.

¹² Conforme escrito del 18 de agosto de 2016 Cuaderno de Revisión, folios 38 y 42.

¹³ Auto del 9 de noviembre de 2016. “*¿quiénes son los menores de edad que habitan la vereda La Cabaña?, ¿dónde viven? ¿cuántos de ellos están escolarizados en otras escuelas de la región y a qué distancia de los centros educativos viven (kilómetros y tiempo de desplazamiento)? ¿cuántos menores de edad están desescolarizados? y ¿qué consecuencias específicas ha traído para todos ellos la falta de profesor en la escuela “La Cabaña”? Frente a los trayectos que deben recorrer los menores de edad que adelantan sus estudios en otros lugares del municipio ¿cuáles son los riesgos concretos a los que están sometidos en ellos? ¿en qué se transportan, cuánto les cuesta, con cargo a quién se movilizan y qué dificultades existen en su trayecto? ¿cuál fue la estrategia de los estudiantes matriculados durante el último periodo escolar en que funcionó la escuela de La Cabaña, ante su cierre? ¿hay casos precisos en los que sea evidente el riesgo de género conforme el cual,*

que según las manifestaciones del Rector de la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe, el 22 de agosto de 2016 se asignó docente para la sede La Cabaña. La profesora nombrada antes, en mayo de ese mismo año, nunca llegó a ejercer su labor en esa sede educativa.

No obstante lo anterior, asegura que *“no se tiene conocimiento el (sic.) futuro de la asignación del docente para los siguientes años, toda vez, que la asignación se realizó culminando el año 2016 y se pretende que continúe con los siguientes periodos la prestación del servicio educativo”*¹⁴.

2.4. La Gobernación de Caquetá, contestó parcialmente el cuestionario¹⁵. Precisó que según la información del Sistema de Información de Matrícula (SIMAT) hay 5 niños matriculados en la sede La Cabaña. Por su ubicación geográfica, llegar a ella implica una hora de camino a pie, de manera que no existe posibilidad de establecer en forma certera cuántos niños habitan en la vereda.

Aseguró que la comisión a la docente Yenesmith Calderón no está vigente. Ella fue trasladada al municipio de Florencia¹⁶ y en su reemplazo, fue nombrada en forma provisional Carmenza Martínez Palacios a través del Decreto 684 del 4 de agosto de 2016 (notificado el día 16 del mismo mes). Al 21 de noviembre de 2016, esa sede educativa presta los servicios educativos.

2.5. El Municipio El Paujil dijo que en la vereda la Cabaña hay 4 niños (sic.), 4 desescolarizados y 4 escolarizados en otros lugares diferentes a la vereda La Cabaña. Tres de estos últimos demoran 10 minutos en llegar a sus colegios y uno media hora, pese a que las veredas contiguas se encuentran a 40 minutos e incluso a una hora. Informó además que, según el rector de la Institución

como lo asegura la Personería, las niñas consolidan tempranamente sus parejas al desescolarizarse? // Adicionalmente deberá precisar a qué obedecen, a que fecha corresponden y con qué objetivo aportó como prueba las firmas de algunos padres de familia y una lista de estudiantes de “La Cabaña”. Contextualizará esos documentos y dejará en claro su relevancia para este proceso.”

¹⁴ Cuaderno de Revisión, folio 45 vto.

¹⁵ Auto del 9 de noviembre de 2016. *“¿cuántos menores de edad hay actualmente en la vereda La Cabaña? ¿cuántos están escolarizados fuera de la vereda y cuántos desescolarizados? De los estudiantes que reciben servicios educativos en otros lugares distintos a la vereda, deberán indicar en dónde lo hacen y a qué distancia (kilómetros y tiempo de desplazamiento) de sus hogares se encuentran los planteles educativos. También precisarán ¿cuáles son las distancias y las vías que comunican una vereda con otra, desde la La Cabaña? ¿cuáles son las vías principales y los medios de transporte con los que cuentan sus pobladores? y ¿qué tiempo aproximado les toma desplazarse hasta las veredas contiguas? ¿qué protocolo utilizó para evaluar las necesidades educativas de la vereda La Cabaña y concluir, primero que no y luego que sí, tenía matrícula por atender? ¿cuál es la demanda educativa actual en la vereda La Cabaña y cómo se ha suplido a través de planteles educativos ubicados en otras zonas del Municipio de El Paujil? ¿existe alguna estrategia institucional para satisfacer las necesidades educativas de los estudiantes que viven en lugares distantes de los planteles educativos -debe precisar detalladamente sus características, la fecha desde la cual fue implementada y sus resultados-? ¿cuáles son las dificultades existentes para nombrar docente en la escuela “La Cabaña”? //Además deberá establecer si actualmente la comisión hecha a la señora Yenesmith Calderón está vigente. También si, a la fecha, la sede o la escuela “La Cabaña” presta los servicios educativos. Si es así ¿desde cuándo? y ¿qué tipo de nombramiento tiene(n) el(los) docente(s) asignado(s)? Si no es así ¿cuál es la razón? Finalmente, ¿por qué el Decreto 00923 del 26 de mayo de 2016 nombró un docente en el Instituto de Educación Rural Rafael Uribe Uribe y no directamente en la escuela “La Cabaña”?”*

¹⁶ Cuaderno de Revisión, folio 49 vto.

Educativa Rural Rafael Uribe Uribe, el pasado 22 de agosto fue nombrada una docente en la sede La Cabaña.

3. En vista de que la información suministrada por algunas de las autoridades públicas oficiadas en el auto del 9 de noviembre de 2016, no precisaba suficientemente los datos solicitados, la Sala Quinta de Revisión mediante auto del 19 de diciembre de 2016, suspendió los términos para decidir por 20 días, reiteró y amplió la solicitud inicial de pruebas.

3.1. Tanto a la Personería Municipal de El Paujil como a la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe se les reiteró la solicitud de información.

La Personería Municipal de El Paujil sostuvo que son trece los menores de edad que habitan en la vereda La Cabaña. Como quiera que viven en fincas aisladas, deben caminar entre 20 y 30 minutos para acudir a la escuela de la zona, que empezó a funcionar desde agosto de 2016. Actualmente solo siete de esos niños están efectivamente matriculados¹⁷.

Según relató, toda vez que la escuela de la vereda La Cabaña estuvo cerrada entre tres y cuatro años, varios niños de la zona alcanzaron la mayoría de edad, tuvieron que inscribirse en internados o sus familias se vieron forzadas a buscar otros lugares de residencia, para asegurar el acceso a la educación. Otros diariamente debían emprender recorridos largos y riesgosos para acceder a los servicios educativos de las veredas aledañas: Brasilia y Agua Rojo.

En promedio las distancias y recorridos de los niños de la vereda La Cabaña tenían las siguientes particularidades:

Vereda	Institución Educativa	Distancia desde el lugar de residencia (km)	Tiempo / Medio de desplazamiento	
			Medio	Tiempo
Brasilia	Bolivia –Sede Brasilia	8 km	A caballo	1 hora y 45 minutos
			Caminando	2 horas
Agua Rojo	Versalles –Sede Agua Rojo	7 u 8 km	A caballo	1 hora y 45 minutos
			Caminando	2 horas

Los menores de edad se transportaban solos por ríos y pasos difíciles, con los riesgos propios de la selva y el monte (mencionó animales y -aunque no se ha

¹⁷ “A nivel preescolar un niño de cinco años. // Para primero un niño de 7 años de edad.// Para segundo 3 niños, de 8, y 9 años de edad, que no estaban estudiando el año pasado”

presentado el caso- posibles minas antipersonales, como las hay en las cercanías). Para emprender el recorrido que día a día debían hacer los niños de la vereda La Cabaña, de entre 6 y 13 años de edad, debían salir de sus casas a las cinco y media de la mañana, para volver a las tres de la tarde a almorzar.

Los caminos por los que hacían el recorrido eran de herradura o rial (trocha), y en épocas de lluvia (la mayor parte del año en el departamento) resulta imposible cruzarlos por las inundaciones que, normalmente, se presentan. La Personera aclaró que los desplazamientos no se hacen en medios mecanizados porque no hay vías propicias para ello.

Las dificultades a las que se sometieron los niños para acceder a los servicios educativos en otros lugares de la región, provocaron en ellos un deseo de apartarse de sus estudios y desarrollar otros proyectos de vida. Por ejemplo, dos niñas desertaron y ahora se encuentran en estado de embarazo.

Finalmente, adujo que cuando la profesora Carmenza Ramírez llegó a la escuela de La Cabaña, en agosto de 2016, se matricularon 5 niños que estudiaban en otros lugares de la región. Sin embargo, por ejemplo hay una niña de 9 años que ahora cursa segundo de primaria en condiciones de extra-edad, pues mientras la escuela estuvo fuera de servicio y sin poder acudir a otro centro educativo, no pudo continuar los estudios, por lo que ahora los retomó en el nivel en que los dejó. Según informó, la docente nombrada en el cargo sostiene que no tiene ninguna certeza sobre la duración de su asignación.

La Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe se abstuvo de contestar la solicitud de información que le hizo esta Corporación.

3.2. La Sala instó a la Gobernación del Caquetá para que absolviera los interrogantes sobre los que no se pronunció y le formuló preguntas adicionales¹⁸.

La Gobernación del Caquetá, en respuesta a ello, precisó que es el Gobernador quien define la planta de personal para los establecimientos educativos, pero es el Rector de cada uno de ellos quien debe hacer la “*gestión escolar*”. Ésta incluye la administración de la planta de personal, la asignación de la carga académica, la definición de la jornada laboral, la matrícula de los estudiantes y el registro de la información en el Sistema Integral de Matrícula (SIMAT). La periodicidad del registro de los datos en él, depende de las novedades; ante su ocurrencia el directivo actualiza la información a través de un usuario privado.

¹⁸ Auto del 19 de diciembre de 2016. “(x) Explique la razón por la que, a pesar de que el nombramiento de la docente de la sede La Cabaña data de agosto de 2016, ésta con corte a 14 de octubre de 2016 se encuentra desafiada del régimen de seguridad social en salud y del de riesgos profesionales, como lo revela el Registro Único de Afiliados a la Protección Social –RUAF; // (xi) Informe si el nombramiento de la señora Martínez en la escuela de La Cabaña está vigente al momento en que responde a este auto y si se prevé su continuidad para el año 2017; // (xii) Establezca concretamente de qué depende la continuidad de la prestación del servicio educativo en la sede La Cabaña; // (xiii) Y, como quiera que en su contestación afirmó que el nombramiento es provisional, manifieste hasta cuándo está o estuvo previsto el mismo. En caso de que haya cesado el nombramiento, deberá señalar cómo pretende cubrir las necesidades educativas en la vereda y aportar las pruebas de las gestiones puntuales que esté adelantando al respecto.”

Por lo tanto, es el Director de la institución educativa quien debe dar cuenta de cuál es la población en edad escolar por atender¹⁹.

Informó que la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe cuenta con 8 sedes. El directivo docente ejecuta un Plan Operativo Anual que incluye visitas a todas ellas, con el objetivo de acompañarlas. Con los hallazgos construye un informe sobre las novedades y lo presenta a la Secretaría de Educación Departamental, por mandato del artículo 10 de la Ley 715 de 2001. De igual forma efectúa el proceso de gestión de cobertura, que permite proyectar los cupos y dimensionar la demanda del servicio educativo en la zona.

Sin embargo, el Gobernador llamó la atención sobre el hecho de que la población en edad escolar de la región es una población flotante, en la medida en que el departamento *“se caracteriza por ser una zona amplia, marginal y dispersa (...) figura como una zona de colonización y registra una alta movilidad social porque no hay arraigo por la tierra y por la incidencia de los grupos armados ilegales”*. Este problema se agudiza en la vereda La Cabaña porque sus pobladores se desempeñan, en su mayoría, como mayordomos y cuidadores de fincas por lo que son itinerantes y la demanda educativa es reducida.

La Gobernación destacó que el servicio de educación se presta en el Caquetá de acuerdo con la demanda. La planta docente se distribuye conforme los parámetros del Decreto 3020 de 2002. Sin embargo, éstos se han aplicado con flexibilidad por las condiciones geográficas de la zona; incluso se ha llegado a nombrar un profesor por tan solo 5 niños.

En asentamientos pequeños el derecho a la educación lo garantiza a través de los Internados Escolares Rurales, uno de los cuales pertenece a la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe. Además existen modelos educativos flexibles alternativos, como la Escuela Nueva, Postprimaria, Educación para Jóvenes y Adultos y aceleración del aprendizaje.

Sobre el caso específico de la sede escolar de La Cabaña, precisó que mediante el Decreto 684 del 4 de agosto de 2016, se asignó en ella una docente que ha acreditado el cumplimiento de su jornada laboral. Sin embargo, la continuidad de la prestación del servicio educativo en dicha escuela *“depende del cumplimiento de los requisitos del artículo 138 de la Ley 115 de 1994, la necesidad de la demanda del servicio y que exista el talento humano idóneo para que se preste el servicio”*.

Respecto a las condiciones de la vereda precisó que la sede educativa más cercana es la de la vereda Agua Rojo, ubicada a 6 o 7 kilómetros de distancia. Allí se llega a caballo o a pie por camino de herradura o trocha, por una o dos

¹⁹ Por eso la Gobernación lo citó con el fin de contestar las preguntas que hizo la Sala a las autoridades departamentales.

horas. Los pobladores de la vereda no cuentan con vías principales y se movilizan normalmente a pie, a caballo o en moto.

3.3. Al **Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil** se le ofició con el ánimo de que precisara si hay actuaciones posteriores en el proceso, que no hayan sido remitidas a esta Corporación.

Dicha sede judicial manifestó que encontró en este caso un hecho superado, pues el nombramiento docente pedido se había efectuado. Sin embargo, mediante comunicación del 13 de junio de 2016 la accionante le puso en conocimiento la persistencia de la falta de docente. De ese escrito, sin considerarlo una nueva acción de tutela, se le corrió traslado a los implicados pero no han respondido hasta la fecha. Ha sido ese el único escrito recibido tras la emisión de la sentencia y, luego de ello, no ha tramitado ninguna otra solicitud de amparo por los mismos hechos.

3.4. A la **Defensoría del Pueblo** se le solicitó un informe sobre la situación del ejercicio del derecho a la educación por parte de los niños que habitan la vereda La Cabaña, con objetivos concretos²⁰. En respuesta, tras solicitar la ampliación del término para rendirlo²¹, adjuntó el informe construido con base en la visita a la zona del Defensor Regional del Caquetá y de un funcionario de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. Ambos se entrevistaron con la docente Carmenza Martínez Palacios, con el Presidente de la Junta de Acción Comunal y con algunos pobladores.

Constataron que la sede La Cabaña estuvo cerrada por 4 años. La principal preocupación ante su cierre es la tendencia de las jóvenes a vincularse afectivamente, formar hogares y ser madres tempranamente, lo que las limita para retomar sus estudios y finalizarlos. Además, con la escuela cerrada los menores de edad debían desplazarse por 2 horas a pie hacia otras veredas para recibir el servicio educativo. En la vereda y de ahí a otros sectores del municipio no hay servicio continuo de transporte público y *“del diálogo sostenido con una estudiante de la vereda La Concordia se concluyó que los recorridos matutinos los realizan en el camión encargado de recoger la leche de las distintas fincas (la chiva lechera) y que finalizada su jornada educativa regresan caminando o pidiendo a las personas que transitan en la vía que los lleven”*.

²⁰ Auto del 19 de diciembre de 2017. *“(i) determinar si existe docente nombrada para 2017 en la escuela La Cabaña y las condiciones temporales de su vinculación con esa sede educativa; (ii) establecer cuáles son las necesidades educativas de las niñas, niños y adolescentes de la vereda La Cabaña, no solo de aquellos que ahora van a la escuela La Cabaña sino de aquellos que, como consecuencia de su cierre temporal, se desescolarizaron o cursan sus estudios en otro lugar del municipio, para lo que deberá señalar cuántos menores de edad hay en la vereda, qué grado de escolaridad han alcanzado y si tienen cupo para 2017 en esa misma sede; (iii) precisar si existen los riesgos de género que, según denunció el accionante, se ciñen sobre las niñas de la vereda a causa de la desescolarización; y (iv) establecer si existen otros riesgos ligados a la falta de prestación del servicio educativo en la escuela La Cabaña para los menores de edad que habitan la zona.”*

²¹ Mediante comunicación aportada el 17 de enero de 2017, la Defensoría del Pueblo solicitó la ampliación del término otorgado para rendir el informe encomendado. Sin embargo, el 24 de enero siguiente lo rindió. Ambas comunicaciones fueron remitidas al Despacho de la Magistrada sustanciadora el 26 de enero siguiente.

Además establecieron que en la vereda existen al menos 9 niños en edad escolar y se encuentran matriculados en la sede La Cabaña. El Presidente de la Junta de acción Comunal sostuvo que no cuenta con información suficiente para establecer si hay niños matriculados en otras instituciones educativas del municipio.

Actualmente –precisaron-, la señora Carmenza Martínez Palacios se desempeña como docente en la sede de la vereda La Cabaña. Fue nombrada en provisionalidad, pues por motivos personales solicitó traslado desde marzo de 2015. Según lo manifestó a la Defensoría del Pueblo, su intención es trasladarse nuevamente a un lugar que le permita estar más pendiente de las necesidades de su hijo de 27 años, en condición de discapacidad cognitiva, quien se encuentra *“al cuidado de una institución que se encarga de rehabilitar personas farmacodependientes”*²². Para la Defensoría esto implica que la escuela tiene probabilidad de quedar nuevamente sin docente.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. En virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991, como en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para decidir el presente asunto.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2. Para efectos de resolver este asunto es importante recordar que la accionante denuncia la renuencia de la Secretaría Departamental de Educación del Caquetá a nombrar docente en la escuela de la vereda La Cabaña, una de las sedes de la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe.

La falta de docente en ese centro educativo obligó a que los niños y niñas que habitan en la zona, hicieran largos y peligrosos trayectos para acceder al servicio educativo. En vista de las dificultades de acceso que ello representa, varios menores de edad han optado por interrumpir sus estudios y emprender otros proyectos de vida; las jóvenes conforman hogares y quedan en estado de embarazo a temprana edad.

Para conjurar la situación, la Personera solicitó al juez constitucional que se nombre un docente en la escuela La Cabaña, con el fin de asegurar el derecho a la educación de las niñas y niños de la vereda. Sin embargo, el juez decidió negar el amparo constitucional porque encontró un hecho superado, atado al hecho de que en mayo de 2016 fue asignada la docente Yenesmith Calderón.

Durante el trámite de revisión se pudo constatar que dicho nombramiento nunca

²² Cuaderno de revisión. Folio 164.

se hizo efectivo. Luego, en agosto de 2016, fue asignada a esa sede educativa la profesora Carmenza Martínez Palacios, que hasta la fecha presta sus servicios en la escuela de La Cabaña.

En todo caso, la continuidad del funcionamiento de la sede La Cabaña, depende según la Gobernación, de la demanda del servicio, que debe ser establecida y registrada en el SIMAT por el rector de cada establecimiento educativo. No obstante lo anterior, las partes en este proceso no coinciden en el número de niñas, niños y adolescentes en edad escolar que habitan la zona. Al respecto, la Secretaría de Educación ha manifestado que está en imposibilidad de determinarlo por las difíciles condiciones de acceso a la vereda.

3. Planteada así la situación, la Sala debe resolver varios problemas jurídicos. En primer lugar, en relación con la procedencia formal de la acción, le corresponde precisar si (i) ¿está legitimada la Personera Municipal de El Paujil para interponer esta acción de tutela en resguardo de los derechos de los niños y niñas que habitan la vereda La Cabaña? y además si (ii) ¿en este caso se configuró un hecho superado a raíz del funcionamiento actual de la sede educativa ubicada en la vereda La Cabaña?

Abordadas esas cuestiones preliminares es necesario establecer si ¿las autoridades del sector educativo comprometen los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan una zona rural de difícil acceso, como la vereda La Cabaña, cuando condicionan la asignación docente a la cantidad de menores de edad que precisan el servicio (i) sin disponer de mecanismos más que la matrícula escolar para determinar la demanda educativa (ii) ni ofrecer alternativas claras cuando por haber grupos reducidos de menores de edad no se les asigna un docente?

Análisis formal de procedencia

4. Para la Sala la solicitud de amparo constitucional que se estudia en esta oportunidad, satisface plenamente los requisitos de subsidiaridad e inmediatez de la acción de tutela. En primer lugar, para la defensa de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la vereda La Cabaña, es claro que la Personera Municipal de El Paujil no contaba con ningún otro mecanismo judicial. En segundo lugar, al momento de su formulación los hechos estaban plenamente vigentes.

En adelante, para efectos de responder los dos primeros problemas jurídicos planteados, se analizará si la accionante tiene legitimación para actuar y si, a pesar de las constataciones hechas en el trámite de revisión, la acción de tutela conserva su objeto. Toda vez que la sentencia de instancia encontró un hecho superado, la misma será revisada de acuerdo con lo considerado en este último punto.

Legitimación por activa de los personeros municipales para formular acciones

de tutela.

5. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales con el que cuenta su titular para protegerlos y restaurar su ejercicio, cuando la administración o los particulares los comprometen con su acción u omisión.

La solicitud de amparo puede ser formulada por el afectado (directamente) o a través de un tercero que, ante el juez constitucional, asuma la representación y la agencia de sus intereses (indirectamente²³). La interposición indirecta de la acción, se contrae a ciertas personas y situaciones concretas en las que la persona cuyos derechos han sido desconocidos, no puede formularla por sí mismo o prefiere la gestión profesional de la solicitud, mediante los servicios de un profesional del derecho.

No todas las personas en cualquier situación pueden promover acciones de tutela en nombre de otras. Conforme al Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10^o²⁴, cuando esta acción no es promovida por el titular de los derechos cuya protección se reclama, puede ser formulada únicamente por (i) su representante legal, (ii) su apoderado judicial, (iii) su agente oficioso o también por (iv) el Defensor del Pueblo o los personeros municipales.

6. La actuación de los personeros municipales en defensa de los derechos fundamentales, se encuentra establecida además en la Ley 136 de 1994, cuyo artículo 178 establece entre las funciones de esos servidores públicos la de “*interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.*”²⁵.

La delegación de la Defensoría del Pueblo de la que trata ese artículo, se efectuó durante los primeros años de la vigencia de la Constitución de 1991, en forma general mediante la Resolución 001 del 2 de abril de 1992²⁶.

Así la intervención del personero municipal queda condicionada a la (i) indefensión de la persona o el grupo de personas afectadas, o a la (ii) solicitud de mediación que aquellas le hagan. Sin embargo, como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, esa petición no puede equipararse a un poder para actuar y no tiene ningún requisito formal²⁷. Basta la mera petición en ese

²³ Sentencia T-137 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁴ “*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 podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.*”

²⁵ Ley 136 de 1994. “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”. Artículo 178. Numeral 17.

²⁶ Sentencia SU-257 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-234 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁷ Sentencia T-460 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

sentido, que bien puede ser verbal²⁸, para que el personero quede legitimado para acudir al juez para el resguardo de los derechos fundamentales de los afectados.

Para asumir la agencia de derechos fundamentales, los personeros municipales *“no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia”*²⁹. Este objetivo conlleva a que los personeros no solo estén facultados, sino obligados a representar a los afectados judicialmente, en sede de tutela, cuando estén en condición de vulnerabilidad extrema³⁰.

7. La legitimación por activa de los personeros municipales ha sido reconocida ampliamente, de manera uniforme y reiterada por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la habilitación referida y en las funciones constitucionales que la personería tiene asignadas para la defensa local de los derechos fundamentales³¹.

No obstante lo anterior, la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige de éste (i) la individualización o determinación de las personas perjudicadas y (ii) la argumentación en torno a la forma en que se ven particularmente comprometidos sus derechos fundamentales. Ambos requisitos apuntan al establecimiento concreto de la amenaza que se ciñe sobre la o las personas que, en su criterio está o están afectadas. El incumplimiento del deber de identificar e individualizar a las personas afectadas por la amenaza a los derechos fundamentales que se denuncia, conlleva la improcedencia del reclamo constitucional³².

Dicha individualización consiste en aportar elementos suficientes para concluir quién o quiénes son representados por la gestión de la personería y sobre quiénes se concede o se niega el amparo. En relación con ello se ha enfatizado que ese requisito, si bien es trascendental para el trámite constitucional, no puede obstaculizar la labor de las personerías. Es suficiente que aporten elementos que sean aptos para determinar a los sujetos rodeados por la solicitud y la decisión judicial³³.

²⁸ Sentencia T-867 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁹ Sentencia T-331 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³⁰ Sentencia T-150A de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³¹ Sentencia C-431 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. *“si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal, lo cual se hace evidente en las normas legales que, dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la materia, reglamentan la institución de la personería”*

³² Al respecto ver sentencias T-078 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-789 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³³ Sentencia T-137 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. *“la instauración de una acción de tutela no puede exigir un excesivo rigor formalista, pues a través de ella no se busca el establecimiento de una “litis”, sino que su objetivo principal es la protección eficaz y oportuna de derechos fundamentales. Por tal razón, la*

8. Sin perjuicio de todo lo expuesto hasta este punto, lo cierto es que ante cualquier afectación de los derechos fundamentales de los menores de edad, las personerías municipales tienen plena facultad de agenciar sus derechos. Ello no solo porque ellos son población vulnerable en razón de la edad, sino además porque como lo ha reconocido la jurisprudencia, cualquier persona está legitimada para buscar su protección judicial, mediante la acción de tutela; cuando más lo estarán las autoridades que hagan parte o desempeñen las funciones propias del Ministerio Público³⁴.

Concretamente las sentencias **T-1102 de 2000**³⁵, **T-029 de 2002**³⁶, **T-789 de 2010**³⁷ y **T-137 de 2015**³⁸, en casos similares al que se estudia, concluyeron que los personeros municipales se encuentran legitimados para formular acciones de tutela en nombre de los menores de edad que resulten afectados por la falta de nombramiento de docentes.

9. Analizados los supuestos de hecho del caso concreto que se analiza en esta oportunidad, no hay duda de que la Personera Municipal de El Paujil está legitimada para acudir al juez constitucional, con el fin de que ampare los derechos a la educación y a la vida digna de los niños, niñas y adolescentes que habitan en la vereda La Cabaña, de su municipalidad.

9.1. La accionante formuló esta petición de amparo por las solicitudes y denuncias de los padres de familia de la vereda en mención³⁹, quienes indicaban que de mucho tiempo atrás la escuela ubicada en sus inmediaciones no estaba en funcionamiento. Como consecuencia de ello los niños estaban expuestos a dificultades extremas de acceso, que generaban la deserción escolar, exposición cotidiana a riesgos para su integridad física y búsqueda de otros proyectos de vida. Como quiera que persigue la protección de derechos fundamentales en favor de niños, niñas y adolescentes, la legitimación es clara.

9.2. Además, para circunscribir el grupo de menores de edad para el que buscaba protección, la Personera accionante dijo actuar “*en nombre y representación de los niños, niñas y adolescentes de la Vereda La Cabaña del municipio de El Paujil Caquetá*”⁴⁰. Aportó una lista de personas con 8 nombres que tituló “*Lista de alumnos vereda la Cabaña*”. Sin embargo, en la respuesta que dio al auto del 19 de diciembre de 2016, sostuvo que el número de afectados es 13, de los cuales solo 7 están matriculados actualmente en la sede educativa

Corte ha precisado que en estos procesos prima el principio de informalidad, según el cual los obstáculos de trámite no se pueden interponer en la búsqueda de soluciones reales y efectivas.”

³⁴ Sentencia T-087 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁸ M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁹ Como soporte aporta un listado de 7 personas y 6 firmas, que tituló “*Firmas de los padres de Familia*” (Cuaderno principal. Folio 12)

⁴⁰ Cuaderno principal. Folio 1.

de La Cabaña⁴¹.

La Sala encuentra que si bien los niños perjudicados con el cierre de la sede educativa La Cabaña no fueron estricta y completamente identificados en el escrito de tutela y si bien no hay certeza sobre el número de ellos, lo cierto es que sí son determinables tanto en su individualidad como en su cantidad; el criterio para determinarlos ha de ser su residencia en la vereda La Cabaña de El Paujil.

10. Anotado lo anterior, en esta oportunidad no hay duda de que existe legitimación por activa en cabeza de la Personera Municipal de El Paujil para obrar en la defensa de los derechos fundamentales a la educación y a la dignidad humana de los menores de edad que habitan en la vereda La Cabaña. La acción se interpuso en defensa de esos intereses específicos de personas vulnerables concretas, determinadas y determinables.

La carencia de objeto tutelable por hecho superado

11. Toda vez que la intervención del juez constitucional en sede de tutela debe responder a una vulneración o una amenaza (actual, cierta e inminente) que recaiga sobre los derechos fundamentales de una persona o conjunto de personas individualizables, cuando el riesgo desaparece o se concreta, la acción de tutela como las facultades excepcionales y residuales del juez pierden su razón de ser.

La sustracción de la causa de la interposición de la solicitud del amparo, elimina la vocación protectora que le es inherente a la acción de tutela, respecto del caso concreto. Por ende, cualquier intervención u orden, carecería de efecto práctico alguno y, materialmente, “*caería en el vacío*”⁴².

En los eventos en los cuales las circunstancias de hecho que motivan la interposición de la acción han cambiado sustancialmente, al punto en que la conducta que constituía una amenaza para los derechos fundamentales del accionante, no puede seguir considerándose peligrosa para ellos, bien porque el riesgo se concretó (daño consumado) o bien porque aquella desapareció y las pretensiones del actor fueron satisfechas (hecho superado)⁴³. En ambos casos la materia del debate constitucional se habrá sustraído.

Cuando a la formulación de la acción y al inicio del trámite constitucional, le sigue la cesación de la conducta que se identificó como causa de la afectación de los derechos fundamentales, se entiende que hay un hecho superado, que se caracteriza por la satisfacción íntegra de lo solicitado por el accionante⁴⁴. Puede considerarse entonces que la acción, como una unidad, carece de sentido porque

⁴¹ Cuaderno de Revisión. Folio 109.

⁴² Sentencias T-585 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-358 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴³ Sentencia T-963 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁴ Sentencia T-358 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

lo que se esperaba de ella se obtuvo, antes de la intervención del juez.

Esta Corporación en la **Sentencia T-045 de 2008** estableció claramente que hablar de hecho superado supone verificar una conducta vulneratoria de derechos fundamentales que precede a la interposición de la acción y que desaparece durante el trámite de la misma, cuando con ello se satisfacen todas las pretensiones del accionante.

12. En principio, la declaratoria de un hecho superado sustrae del conocimiento del juez constitucional un asunto de tutela, pues con la amenaza extinta no hay motivo que lo lleve a pronunciarse sobre el fondo del asunto que se le plantea.

No obstante lo anterior, esta Corporación ha señalado que puede adelantar el estudio del asunto sometido a su conocimiento, pues como órgano de cierre e intérprete autorizado de la Constitución, le corresponde en sede de revisión determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se reclama⁴⁵, pronunciarse sobre la vulneración invocada en la demanda conforme al artículo 24 del Decreto 2591 de 1991⁴⁶ y determinar si, con atención de las particularidades del caso, procede el amparo, ya no en la dimensión subjetiva de los derechos conculcados, sino en la objetiva⁴⁷.

En esa medida la Corte Constitucional, conforme sus competencias constitucionales y legales, a pesar de la configuración de un hecho superado, puede hacer: i) observaciones sobre los hechos del caso estudiado; ii) llamados de atención sobre la situación que originó la tutela; iii) el reproche sobre su ocurrencia y la advertencia sobre la garantía de no repetición⁴⁸; y iv) adoptar las medidas de protección objetiva que considere necesarias⁴⁹.

13. En el caso que se estudia, la accionante solicitó como medida de protección, provisional y definitiva, impartir la orden a la Gobernación del departamento del Caquetá para que *“adopten las medidas presupuestales y administrativas necesarias para proveer (...) el cargo de un docente de planta requerido para la escuela La Cabaña de esta jurisdicción”*⁵⁰. Además solicitó advertirle que debe obrar para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

La pretensión principal se contrae sin duda al nombramiento de un docente en la sede educativa de la vereda la Cabaña, para que esta última pueda funcionar en

⁴⁵ Sentencia T-170 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁶ “ARTICULO 24. PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo son perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.”

⁴⁷ Sentencia T-576 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁸ Sentencia SU-225 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada.

⁴⁹ Sentencia T-576 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁰ Cuaderno principal. Folio 2.

beneficio de los agenciados. Esta solicitud sin duda quedó satisfecha con el nombramiento efectivo de la profesora Carmenza Martínez Palacios, quien fue designada en la escuela para desarrollar las actividades pedagógicas, conforme el Decreto 684 del 4 de agosto de 2016⁵¹. Esta maestra se desempeña en la escuela La Cabaña desde agosto de 2016 hasta el momento; de ello dan cuenta la planilla de seguimiento y control de la jornada laboral, aportada por la Gobernación⁵², como el informe de la Defensoría del Pueblo.

Así las cosas, la amenaza en la que se fundamenta la solicitud de amparo constitucional hecha por la Personera Municipal de El Paujil (Caquetá) para proteger el derecho a la educación y a la dignidad humana de los niños, niñas y adolescentes de la vereda La Cabaña se extinguió, bajo la modalidad de hecho superado.

13.1. El juez de instancia concluyó también la existencia de un hecho superado, pues llegó a esa convicción al estimar que la expedición del Decreto 923 del 24 de mayo de 2016 que, por un periodo de 3 meses prorrogables, nombró a Yenesmith Calderón, como docente en el Instituto Educativo Rural Rafael Uribe Uribe, en la sede de la vereda La Cabaña, suprimía los riesgos a los que estaban sometidos los agenciados.

La instancia no constató que el acto formal de nombramiento se hubiera materializado y, sin considerar que en la práctica la escuela aún no estaba en operación, declaró la carencia de objeto. Por el acto formal del nombramiento, el juez de instancia asumió que la vulneración de los derechos de los menores de edad de la sede La Cabaña se encontraba superada. Sin embargo, en revisión se pudo establecer que la docente asignada nunca dictó clase en esa sede, por razones que se desconocen, de tal modo que desde mayo hasta agosto de 2016 la situación que provocó la formulación de la acción se mantuvo.

Queda claro que el juez se concentró en la conducta de la administración y si bien ella servía para verificar el nombramiento de la profesora, en este caso eso no era suficiente para verificar el estado del goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la región.

Al respecto la Sala destaca que el goce de los derechos fundamentales depende de aspectos puramente materiales. La gestión de la administración no revela un ejercicio efectivo de derechos fundamentales como la educación y la dignidad humana, que tienen dimensiones prácticas y cotidianas que no pueden ser medidas, en la mayoría de casos, por la mera expedición de actos administrativos. La declaratoria del hecho superado que hizo el juez de instancia no consultó si en efecto los niños, niñas y adolescentes de la vereda La Cabaña accedían al servicio educativo, para el momento en que se profirió.

⁵¹ Cuaderno de revisión. Folio 119.

⁵² Cuaderno de revisión. Folio 118 vto.

Entonces para la Sala es claro que la decisión del Juez Promiscuo Municipal de El Paujil, si bien obedeció a las pruebas allegadas en el trámite de la acción de tutela de la referencia, se limitó a hacer constataciones y consideraciones formales que derivaron en la superación ficticia de los hechos. Para ese momento la afectación de los derechos que denunció la personera continuaba.

13.2. Fue en sede de revisión que se advirtió el actual funcionamiento de la escuela La Cabaña, a través de las pruebas solicitadas y aportadas por diferentes autoridades y servidores públicos.

14. En esa medida, la Sala debe confirmar el sentido de la decisión de instancia, pues aquella declaró el hecho superado que, en efecto, se configuró en este asunto, lo cual está claro. Sin embargo, cabe señalar que esa confirmación no obedece a los motivos expuestos por la instancia, sino exclusivamente a los que se consignan en esta decisión.

15. No obstante la decisión de declarar el hecho superado y la carencia actual de objeto en este caso concreto, es necesario precisar y garantizar la dimensión objetiva⁵³ del derecho a la educación.

A pesar de que el acceso a la educación de los menores de edad que habitan la vereda La Cabaña del municipio El Paujil (Caquetá) se encuentra garantizado con la presencia actual de una docente, la falta de acompañamiento y de gestión administrativa oportuna por parte de la Gobernación genera inestabilidad en el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de esa zona. Su formación en condiciones dignas depende de la presencia de aquella maestra, pues la Gobernación no tiene mecanismos de respuesta ágil para asegurar que, frente a su ausencia, haya continuidad en la prestación de ese servicio. Por ende, aunque la dimensión subjetiva del derecho está satisfecha, en relación con la objetiva existen problemas suficientes que impiden limitarse a la declaratoria del hecho superado.

En este caso existe suficiente evidencia de que la respuesta de la Gobernación del Caquetá ha sido insuficiente para resguardar el derecho a la educación de las niñas, los niños y los adolescentes de la vereda La Cabaña, quienes tuvieron dificultades extremas de acceso a los servicios educativos, por la falta de nombramiento docente por un periodo de 4 años.

Dado lo anterior, la Sala estima que para conjurar los problemas relacionados con la garantía de la prestación del derecho a la educación en la vereda La

⁵³ TOLE MARTINEZ, José Julián. "La Teoría de la Doble Dimensión de los Derechos Fundamentales en Colombia: El estado de cosas inconstitucionales un ejemplo de su aplicación". En: México Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana De Derecho Constitucional ISSN: 1405-9193 ed: v.15 fasc.N/A p.253 - 316, 2006. "[Los derechos fundamentales] hoy no se limitan a actuar como derechos subjetivos, no son solamente prerrogativas, privilegios o potestades que tiene el titular del derecho respecto al sujeto pasivo, bien sea el poder público o un particular, sino que, como normas objetivas de principio y decisiones axiológicas, los derechos fundamentales rigen como principios supremos que tienen validez para todos los ámbitos del derecho, limitan la autonomía privada, constituyen mandatos de actuación y deberes de protección para el Estado".

Cabaña, es necesario hacer un pronunciamiento y tomar medidas sobre el fondo del asunto. Con esos fines, en lo que sigue, la Sala se referirá a las generalidades del derecho a la educación, para desembocar en las obligaciones que tiene el Estado de asegurarlo universalmente, en independencia de la ubicación geográfica del menor de edad que lo requiera. Bajo esa óptica precisará los hallazgos sobre el caso concreto y finalmente dispondrá las medidas necesarias para evitar la repetición de los hechos que dieron origen a la interposición de esta acción.

El derecho a la educación. Trascendencia social e individual desde el punto de vista constitucional.

16. La educación ha sido reconocida por esta Corporación como un derecho fundamental y, a la vez, como un servicio público con función social, gratuito y obligatorio. Corresponde al Estado garantizar su prestación en los niveles básicos, con arreglo no solo a los principios, valores y fines contenidos en la Constitución, sino además al marco normativo internacional integrado a ella en el bloque de constitucionalidad⁵⁴.

Sin embargo, tanto el Estado, como la sociedad y la familia son responsables de la educación, que en Colombia es obligatoria desde los 5 a los 15 años de edad, y ha de comprender cuando menos un año de preescolar y nueve de educación básica⁵⁵.

17. El artículo 67 de la Constitución Política precisa que la educación es un derecho fundamental inherente a cada persona, el artículo 44 lo reconoce expresamente como un derecho de los niños, las niñas y los adolescentes. A través de ella se busca el acercamiento del sujeto al conocimiento, la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores culturales que surgen de la dinámica de la sociedad y de su historia.

Entonces, la aproximación de cada persona al sistema educativo, supone no solo una garantía para ella, en tanto le aproxima a los conocimientos para interactuar en el contexto histórico en el que vive, sino que también representa la posibilidad del enriquecimiento de la vida en sociedad⁵⁶, de la democracia y de la producción de nuevo conocimiento y de diferentes perspectivas científicas o sociales. Potencia al sujeto y, a través de él, a la humanidad⁵⁷.

⁵⁴ Específicamente el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 el cual establece que toda persona tiene derecho a la educación, la cual tiene como propósito el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece obligaciones estatales relacionadas con el derecho a la educación.

Otro referente normativo de gran importancia sobre el derecho a la educación es el artículo 13 del Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que el derecho a la educación “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad” y determina una serie de obligaciones para los Estados, tales como asegurar la enseñanza primaria obligatoria y asequible y el desarrollo progresivo del sistema escolar

⁵⁵ Sentencia T-546 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶ Sentencia T-780 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁷ Sentencia C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En suma, el acceso a servicios educativos, contínuos y de calidad, fomenta el desarrollo íntegro del ser humano, lo abre al ejercicio de la ciudadanía y lo empodera para comparecer en el espacio público⁵⁸. Por el contrario, la falta de compromiso estatal con las obligaciones que le impone la fundamentalidad del derecho a la educación, tiene como consecuencia a largo plazo la disminución de la potencia democrática del sujeto y de la colectividad.

La falta de esfuerzos estatales, alienta la deserción, a la que se le han reconocido costos importantes, pues *“menores niveles educativos se asocian a baja productividad del trabajo, menor crecimiento de las economías y mayor gasto público para financiar programas sociales y transferencias a sectores que no logran generar recursos propios. Otros costos sociales son la reproducción intergeneracional de la desigualdad y de la pobreza y su impacto en la integración social, lo que dificulta el fortalecimiento de la democracia”*⁵⁹.

En virtud de la incidencia en la dinámica social del derecho a la educación, y de su relevancia para el Estado, la sociedad, la familia y el individuo, su ejercicio es uno de los mecanismos más efectivos para materializar el principio y el derecho a la igualdad, desde el plano de las oportunidades y de la consolidación de relaciones más equitativas⁶⁰.

18. A nivel personal, al derecho a la educación se le ha reconocido que entre muchas otras cualidades, repercute en el ejercicio de otros derechos relacionados con la elección de un proyecto de vida⁶¹. Se ha destacado cómo el acceso al servicio educativo es una herramienta de proyección social para el sujeto y la fuente del ejercicio autónomo y fortalecido de otras garantías subjetivas⁶². Por eso, la imposibilidad para comparecer al aula escolar implica para la persona una reducción de sus posibilidades de elección interna, libre y espontánea sobre su propio ser, en la medida en que resta opciones de desempeño social o laboral y disuade las ideas asociadas a proyectos de vida diferentes a los que el niño percibe en su entorno inmediato.

⁵⁸ SERNA DIMAS, Adrián. *Ciudadanos de la Geografía Tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano*. Centro de Investigaciones y desarrollo Científico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2006. *“(...) la identidad ciudadana está sustentada en el funcionamiento de tres campos sociales relativamente autónomos: la política, la economía y la educación. La ciudadanía sólo puede difundirse como identidad mediática común si los agentes sociales tienen condiciones legítimas de existencia en estos tres campos, cuyo acceso universal para todas las posiciones del espacio social depende fundamentalmente de la regulación del Estado. (...) No obstante estos campos soportan sus propias tensiones internas, que afectan su universalidad”*.

⁵⁹ CEPAL y UNICEF. *La adolescencia y el derecho a la educación*. 2013. P.8; y CEPAL. *La maternidad Adolescente en América Latina y el Caribe*. Infografía. En: http://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/cepal_maternidad_adolescente_esp.pdf “Las brechas reproductivas son a la vez expresión y causa de las desigualdades sociales.”

⁶⁰ Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶¹ Sentencia T-534 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía. *“la educación es una de las herramientas elementales con que cuenta el ser humano para lograr su proyección en la sociedad, al tiempo que le facilita la realización de derechos esenciales. Por esta razón, el Estado está obligado a otorgar las garantías necesarias para que cada persona tenga derecho a acceder a un establecimiento educativo, y de no ser posible, a un sistema que le permita una adecuada formación”*.

⁶² Sentencia T-534 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

Ello no significa que las opciones de vida que ofrece el sistema escolar sean superiores que las demás, pero sí que el sistema escolar ofrece una gama ampliada de posibilidades de ser. Brinda un panorama sobre las posibilidades de desempeño en el contexto social y con ello genera una serie de posibilidades de desarrollo adicionales –ocupacionales, técnicas o profesionales- a las que ofrece la cotidianidad, en la medida en que la orientación hacia ellas no surge fácilmente en la vida fuera del aula.

19. Varias sentencias han destacado la forma en la que los límites al ejercicio del derecho a la educación forman un escenario propicio para que los menores de edad se vean, materialmente, inclinados a desarrollar labores o a asumir roles asociados a la madurez de la edad y a la adultez. Éstos conllevan un alejamiento de actividades infantiles que, como el juego y la recreación, potencian la formación del menor de edad y por el contrario se convierten en un obstáculo para el ejercicio de los derechos de los niños y niñas.

Bajo esta perspectiva, esta Corporación ha señalado la necesidad de fortalecer los sistemas escolares como un mecanismo para frenar el trabajo infantil⁶³. A su vez las opiniones expertas de la UNICEF y la CEPAL han señalado cómo en América Latina⁶⁴ la falta de oportunidades educativas y, en Colombia⁶⁵ la reducida respuesta estatal a la demanda educativa en zonas rurales, tiene una estrecha relación con la maternidad temprana, por citar otro ejemplo.

20. Lo anterior para decir que la falta de acceso equitativo al sector educativo no solo compromete el derecho a la educación en el momento en que se presenta una barrera para entrar o permanecer en él. También supone efectos personales a mediano y largo plazo, que comprometen los derechos ligados a la libertad de configurar un proyecto personal de sí mismo sin interferencias u orientaciones ajenas al fuero interno de la persona (libre desarrollo de la personalidad).

21. Las obligaciones estatales en relación con el derecho a la educación, conforme fueron descritas en la Observación N°13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), son: (i) asegurar el funcionamiento efectivo de instituciones educativas y programas en cantidad suficiente para atender la demanda educativa –**disponibilidad**-; (ii) ofrecer en los centros de educación condiciones para que toda la población acceda a los servicios sin ninguna discriminación, y asegurar que en independencia de los recursos económicos y la ubicación geográfica todos los menores de edad lo logren –**accesibilidad**-; (iii) garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes

⁶³ Sentencias T-108 de 2001. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y T-546 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁴ CEPAL y UNICEF. *La adolescencia y el derecho a la educación*. 2013. P.5 “Las niñas han logrado mayores años de educación que sus pares varones, pero en zonas rurales y en países con altas tasas de población indígena la situación es a la inversa.”

⁶⁵ Flórez, C. E., & Soto, V. (2006). Fecundidad adolescente y desigualdad en Colombia. CEPAL Notas de Población, 83, 41-74.

y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen – **aceptabilidad**-; y por último (iv) velar porque el sistema educativo se ajuste a las necesidades de los educandos y de su entorno para efecto de asegurar la permanencia de aquellos en los programas de educación **-adaptabilidad-**.

Estas cuatro obligaciones de los Estados para concretar en sus territorios el derecho a la educación, han sido catalogadas en 4 dimensiones de él: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad⁶⁶. La distinción favorece el análisis de las distintas situaciones, sin perjuicio de la interconexión e interdependencia entre las garantías a las que aluden. Solo su confluencia asegura el ejercicio integral de ese derecho.

De esas cuatro dimensiones del derecho a la educación, a la luz de las particularidades del caso concreto, esta Sala considera importante puntualizar la accesibilidad ante obstáculos geográficos.

22. Respecto de la **accesibilidad** es necesario precisar que, entre otras, en las sentencias **T-690 de 2012**⁶⁷ y **T-458 de 2013**⁶⁸ y **T-008 de 2016**⁶⁹, esta Corporación precisó que esta obligación-dimensión implica concretamente adoptar medidas que eliminen las barreras que puedan desincentivar a los menores de su aprendizaje, por factores económicos o geográficos⁷⁰.

Cuando las dificultades para que los menores de edad comparezcan a las aulas de clase están en el orden geográfico, se ha advertido que las entidades territoriales pueden ofrecer dos alternativas: (i) la inaplicación de las normas de distribución del personal docente o su nombramiento con criterios flexibles⁷¹; y por otro lado, (ii) el suministro de servicios de transporte para que el estudiante llegue a la institución educativa más cercana⁷². En cualquier evento es inaceptable que la dispersión geográfica de los menores de edad impida que acudan a escenarios escolares propicios para su formación.

En el primero de los casos, en el que se ha resuelto la posibilidad de inaplicar las normas sobre la asignación de docentes por un número específico de estudiantes, es importante traer a colación la **Sentencia T-690 de 2012**. En ella se resolvió

⁶⁶ Sentencia T-779 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁷ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En este caso y en la sentencia T-008 de 2016 la Corte analizó las situaciones de varios niños campesinos de las veredas de Llanadas, Tinavita, Ganivita y Santa Cruz que no podían acceder a primero de bachillerato debido a que la institución educativa que quedaba más cerca era el Colegio Nuestra Señora de Fátima, ubicado en el casco urbano del municipio de Onzaga en Santander, lugar distante de su residencia. Los accionantes señalaban que en sus veredas funcionaba un centro educativo del SAT, sin embargo dicha institución no dejó inscribir a sus hijos por ser menores de edad. En esa ocasión esta Corporación ordenó a la Secretaría de Educación de Santander “*que, en el término de dos (2) semanas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, identifique la situación [de los menores] (i) provea el servicio de transporte escolar para los niños que estén matriculados y cursando sus estudios de secundaria en un colegio público; [...]*”:

⁶⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁰ Además ver sentencias T-734 de 2011, T-458 de 2013, T-810 de 2013 y T-273 de 2014.

⁷¹ Ver sentencias T-789 de 2010, T-781 de 2010, T-150A de 2010 y T-394 de 2009.

⁷² Ver sentencias T-810 de 2013, T-890 de 2013, T-247 de 2014 y T-008 de 2016, entre otras.

una acción de tutela formulada porque las autoridades del sector educativo, tanto del orden nacional como departamental y municipal, se abstuvieron de asignar un docente en la escuela más cercana al lugar de residencia de varios niños en la Vereda la Selva; por ese motivo ellos debían caminar durante una hora y media hacia otra vereda para recibir las clases. En esa decisión ordenó al Ministerio de Educación Nacional y a las autoridades locales que *“provean un profesor(a) a la escuela de la vereda Selva, teniendo en cuenta que para ello pueden inaplicar el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, respecto del número mínimo de estudiantes que debe haber en una zona rural para la ubicación de personal docente”*.

Respecto a la segunda opción de las autoridades departamentales o municipales, se ha considerado que ante la dificultad para nombrar un docente en zonas rurales y más específicamente en las veredas, la autoridad local debe prestar el servicio de transporte escolar, para lograr el acceso de los menores a las aulas. Así lo resaltó la **Sentencia T-458 de 2013**⁷³, pues aseguró que *“el derecho a una educación accesible acarrea la obligación correlativa a cargo del Estado de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la implantación de la enseñanza, y que la omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades. En este orden de ideas, el derecho fundamental a la educación comporta la obligación positiva de proveer el transporte de los niños campesinos, cuando la institución educativa más cercana se ubica lejos de su vivienda”*.

Con fundamento en lo anterior, es claro que ante la existencia de obstáculos geográficos para el acceso a los servicios educativos de la población campesina, esta Corporación planteó hasta este punto dos vías alternativas. Por un lado el suministro de transporte y por otro, el nombramiento docente, ante la inadmisibilidad de que la lejanía sea un obstáculo para que los niños ubicados en áreas rurales asistan al colegio.

23. Cabe destacar sobre el particular que la dimensión *ius fundamental* de la educación, implica asegurar su universalidad. Bajo esa idea, la ubicación geográfica del niño no puede, bajo ningún supuesto, impedir el ejercicio pleno de ese derecho⁷⁴, ni mucho menos cargarlo, con imposiciones desproporcionadas para acceder y comparecer a las aulas.

Si bien es cierto que las áreas rurales y las urbanas, por la dinámica que engendra su geografía y su topografía, no tienen condiciones idénticas, ambas son y deben ser asumidas como escenarios de concreción de todos los derechos fundamentales. Entonces, el papel de las autoridades públicas es consolidar estrategias de servicio que tengan en cuenta las particularidades regionales, para diseñar los mecanismos de acción que les permitan cumplir su obligación de asegurar en todo su territorio la prestación del servicio educativo. Esto quiere

⁷³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁴ Sentencia T-963 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

decir que las dificultades geográficas de acceso no pueden excusar al Estado para prestar los servicios que internacional y constitucionalmente está obligado a proporcionar, pues ni estos ni la efectividad y exigibilidad de los derechos de los asociados pueden estar condicionados por las condiciones que rodean a los niños.

24. En el ámbito territorial, cuando los municipios no han sido certificados por el departamento, cada uno de estos últimos tiene a su cargo la garantía local del derecho a la educación, en virtud de la descentralización de los servicios educativos⁷⁵. Ello implica que son los departamentos, a través de sus Secretarías de Educación, los encargados directamente de garantizar plenamente el derecho a la educación de sus habitantes en edad escolar.

Análisis del caso concreto

25. La situación que la Personera Municipal de El Paujil (Caquetá) puso en conocimiento del juez de tutela se superó en tanto ya fue nombrada una profesora en la sede educativa localizada en la vereda La Cabaña y ejerce sus funciones pedagógicas en ella. Con ello la amenaza a la dimensión subjetiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de esa zona, cesó como se anunció previamente.

Sin embargo, en lo que atañe a su dimensión objetiva, relativa a los deberes de las autoridades públicas de garantizar la accesibilidad y continuidad del servicio público de educación, la Sala advierte la existencia de concepciones erráticas que las autoridades departamentales hacen en relación con sus deberes. Sí la Sala se abstuviera de referirse a ellas, lo más probable es que la situación se vuelva a presentar ante la ausencia temporal o definitiva, de la docente que se desempeña en ese lugar.

En este punto es determinante tener en cuenta que el riesgo de repetición de los hechos que dieron origen a este trámite constitucional fue advertido tanto por la accionante como por la Defensoría del Pueblo. La primera lo hizo en la contestación que dio tanto al auto del 9 de noviembre como al del 19 de diciembre de 2016, en los que sostuvo que si bien ya fue nombrada una profesora en la sede La Cabaña de la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe, no hay certeza sobre la continuidad en la prestación del servicio educativo. La Defensoría del Pueblo por su parte, tras visitar la zona, presentó conclusiones en el mismo sentido, al advertir el ánimo de trasladarse que tiene actualmente la docente designada.

Si bien, en apariencia la regeneración de la amenaza sobre los derechos a la educación y la dignidad humana de los niños de la vereda La Cabaña puede

⁷⁵ Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Artículo 6.

percibirse hipotética y eventual, lo cierto es que la administración departamental ha mostrado cierta incapacidad para determinar y para atender oportunamente las necesidades educativas en esa área rural. Lleva eso a pensar que ante una posible falta de docente en la zona, que puede presentarse por cualquier razón, los menores de edad se verían en las mismas circunstancias que llevaron a la accionante a formular esta petición de amparo para ellos.

26. Para explicar las concepciones erráticas a las que se hizo mención en el fundamento jurídico anterior, conviene dejar en claro que la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio educativo en el departamento es, en primera medida, de la Gobernación. Las responsabilidades de los directivos de cada establecimiento educativo se circunscriben, entretanto, al interior de cada plantel, por lo que estos últimos serán competentes para gestionar la vida escolar en la institución, con todas las sedes que la compongan, pero la Gobernación es la encargada de las demás gestiones que lleven a asegurar la prestación del servicio⁷⁶.

La Gobernación del Caquetá destacó en sus comunicaciones que la determinación de la demanda educativa no estaba dentro de sus competencias. Manifestó que por el contrario, dependía del registro en el SIMAT de la información que consigna y actualiza el directivo de cada centro educativo, sobre el número de personas matriculadas y las novedades correspondientes. Con base en ello la Gobernación estima las necesidades de la población y las atiende.

Entonces, la asignación y permanencia de un docente en la sede “*La Cabaña*” depende directamente de la demanda educativa de la zona. Pero paradójicamente la demanda del servicio, según lo precisó la Gobernación, se determina exclusivamente a partir de la matrícula de estudiantes, misma que a su vez depende de la presencia, funcionamiento y operación real de las diferentes sedes de los establecimientos educativos. La planta docente la determina únicamente la información establecida en el SIMAT sobre cuántos niños y niñas están matriculados en una institución, pero sólo habrá niños matriculados en sedes que estén abiertas a la comunidad. No parece razonable que alguien matricule a un menor de edad para recibir formación donde no funciona ninguna escuela.

Esta metodología de reconocimiento de las demandas educativas de la población que habita zonas rurales de difícil acceso no consulta las necesidades reales de la comunidad. Se limita a atender a quienes se matriculan, pero no a quienes dejan de hacerlo. Y si bien ello tendría sentido en la medida en que los derechos fundamentales comportan cargas de agenciamiento autónomo por parte de sus titulares, quienes deben procurar su disfrute y poner de sí para lograrlo, entiende esta Sala que en este caso específico el cierre prolongado de la sede educativa fijó, de entrada, una barrera de acceso que impide la matrícula, y por esa vía propicia la incongruencia entre lo que sería la demanda nominal (representada

⁷⁶ Ley 715 de 2001. Artículos 6, 9 y 10.

por los estudiantes matriculados en la institución y cuya determinación sí está a cargo del directivo docente) y la demanda educativa real de la vereda, que incluye a quienes están en edad escolar y no están registrados como estudiantes de alguna institución, por haber recibido estímulos negativos para vincularse a la educación formal.

En su defensa, la Gobernación del Caquetá sostuvo la imposibilidad de determinar el número de niños que precisan acudir a la escuela, porque se trata de una zona de difícil acceso. Describió a la vereda La Cabaña como un sector en el que la población se encuentra disgregada por áreas de difícil acceso y, como consecuencia de la presencia de fincas aisladas, la población se desempeña primariamente en el cuidado de tierras, lo que implica su flujo constante y la falta de estabilidad en el territorio. Por eso destacó que la población es flotante, y no puede tener control estadístico sobre ella.

Este argumento no es de recibo en la medida en que si bien es un ejercicio importante de parte de la Gobernación determinar las particularidades de la zona, estas no pueden emplearse para justificar una abstención en la prestación efectiva de los servicios educativos. Han de considerarse, por el contrario, con el ánimo de diseñar estrategias para que a pesar de las dificultades geográficas los niños de la zona puedan acceder a la educación sin cargas desproporcionadas, como las que se denunciaron, que atenten contra su dignidad e igualdad de oportunidades en relación con los estudiantes de áreas urbanas.

Por lo tanto, para la Sala es imperioso reajustar las metodologías de fijación de la demanda educativa de zonas de difícil acceso como la vereda La Cabaña del municipio El Paujil (Caquetá). El objetivo es que la Gobernación asuma esa demanda desde el plano material, es decir que para establecer la gestión que debe realizar en aras de la garantía del derecho a la educación, consulte las necesidades reales de todos los niños en edad escolar que habitan la vereda. Pues de lo contrario no será capaz de asegurar su ejercicio pleno y estará reduciéndolo a aquellos grupos de niños que hayan decidido matricularse, cuando el departamento ha desincentivado la matrícula mediante el cierre de la sede educativa de La Cabaña. Con arreglo a ello se ordenará lo pertinente a la Gobernación, con apoyo del Ministerio de Educación Nacional.

27. La Sala advierte además que, en caso de que en cualquier momento se encuentre que la demanda educativa en la vereda La Cabaña no permite el nombramiento de un docente, los menores de edad que habiten en ella y precisen servicios educativos, podrán ser asignados a la sede educativa más cercana, pero en todo caso, dadas las largas distancias entre cada una ellas, deberán ser transportados por el departamento desde su lugar de residencia a la institución educativa, y de regreso. Sin embargo, si la autoridad nominadora lo considera necesario para proteger el derecho fundamental a la educación de las niñas, niños y adolescentes de La Cabaña, podrá inaplicar el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002 (compilado en el Decreto 1075 de 2015), en razón de su obligación como garante de la prestación del servicio educativo en la región.

Conviene precisar que bajo ninguna circunstancia los menores de edad de la vereda La Cabaña podrán quedarse nuevamente sin acceso a la educación. En esa medida, sí el docente asignado se llegase a ausentar o trasladar, el cese de actividades no podrá durar más de 15 días calendario. El incumplimiento de esta decisión podrá ser puesto en conocimiento del juez de primera instancia, mediante incidente de desacato, por cualquiera de los interesados en esta acción de tutela.

28. Ahora bien, conforme las denuncias efectuadas en el escrito de tutela y en el informe de la Defensoría del Pueblo, lo cierto es que no hay certeza sobre el número de menores de edad de la zona. Algunos están matriculados y otros no. Cuando menos entre la información que suministró la accionante y el Defensor del Pueblo, hay una diferencia de 4 menores de edad.

Ahora bien, los graves hechos que se denunciaron, apuntan al cierre de la escuela por cerca de 4 años. Durante ese tiempo, dadas las dificultades de acceso a otras sedes o instituciones educativas, los menores de edad fueron desincentivados para continuar su proceso de formación. Como se advirtió, ello implica el desarrollo de otras actividades y roles, que los separan con el paso del tiempo del sistema educativo, sin haber desarrollado todo el programa básico.

En esa medida existen menores de edad (por la información al menos dos adolescentes en estado de embarazo) que abandonaron sus estudios por causa del cierre de esa sede. En relación con ellos es necesario que las autoridades departamentales hagan una búsqueda exhaustiva con el ánimo de ofrecer los programas escolares que se adecúen a sus necesidades e intereses, con el objetivo de que nivelen sus estudios y los retomen, o consigan planes de formación que los promociónen.

Finalmente, mientras la escuela La Cabaña estuvo fuera de funcionamiento, sin duda como lo manifestó la accionante, algunos adolescentes habrán llegado a la mayoría de edad, por lo que esta medida también los cobijará con independencia de su calidad de adultos.

En todo caso ante el funcionamiento reciente de la sede educativa de la vereda La Cabaña, la Gobernación deberá dar a conocer a la comunidad la reapertura de la misma y la posibilidad que tienen las personas en edad escolar, interesadas en acudir a ella para efecto de adelantar y culminar su proceso de formación.

Conclusiones

29. La Sala dio respuesta a los problemas jurídicos formulados en este caso concreto de la siguiente manera:

29.1. Mediante reiteración jurisprudencial, encontró que la Personería Municipal de El Paujil (Caquetá) se encuentra legitimada por activa para solicitar el

amparo de los derechos fundamentales a la educación de las niñas, niños y adolescentes de la vereda La Cabaña. Ello no únicamente por las facultades que le confieren las normas especiales sobre el trámite de la tutela y sobre sus propias funciones, sino porque cualquier persona está facultada para buscar la protección de los derechos fundamentales de los menores de edad.

29.2. Respecto de la configuración del hecho superado en este caso, precisó que el mismo obedecía al nombramiento y ejercicio de las funciones pedagógicas de una docente desde agosto de 2016. Aclaró que no puede predicarse con fundamento en la asignación de una profesora en mayo del mismo año, como lo afirmó la instancia, en la medida en que esta fue meramente nominal y nunca se materializó. De ese modo, la Sala anunció la confirmación de la decisión que se revisa, por las razones expuestas en esta sentencia y no por las consignadas en aquella.

29.3. Aun cuando se advirtió la configuración de un hecho superado, al estar claro que hubo una respuesta precaria de la gobernación para identificar y atender las necesidades educativas de los pobladores de la vereda La Cabaña, la Sala decide pronunciarse de fondo. Precisó que a pesar de que la dimensión subjetiva del derecho a la educación se encuentra satisfecha, la objetiva no lo está, por lo que es preciso adoptar medidas en el caso concreto.

Concretamente estableció que la Gobernación del Caquetá no garantiza el derecho a la educación de los menores de edad de la vereda La Cabaña porque no tiene métodos acertados para estimar la demanda educativa en la zona. Aunque conoce sus particularidades no ha diseñado una estrategia adaptada para fijar y atender oportunamente las necesidades de la población, con lo cual el ejercicio del derecho a la educación se hace inestable.

En esa medida, se concluyó que, en efecto, las autoridades del sector educativo comprometen los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan una zona rural de difícil acceso, como la vereda La Cabaña, cuando condicionan la asignación docente a la cantidad de menores de edad y no diseñan estrategias sólidas para que, en caso de no ser posible el nombramiento de un profesor, los menores de edad tengan asegurado el transporte diario de ida y vuelta a su lugar de estudio. Al mismo tiempo la vulneración de este derecho ocurre cuando la gestión administrativa se limita a procesos formales que no dan cuenta de la demanda educativa real en esas zonas, desatendiéndola.

30. Con fundamento en todo lo considerado hasta este punto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional confirmará la decisión, pero por las razones expuestas en esta sentencia y adicionará los aspectos informados previamente.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido el 25 de mayo de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Paujil (Caquetá), que declaró la existencia de un hecho superado en esta acción, no por las razones expuestas en él, sino por las consignadas en esta providencia.

Segundo. ADVERTIR a la Gobernación del Caquetá y a la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe que, conforme la jurisprudencia constitucional, en la sede La Cabaña del municipio El Paujil, deben asegurar la presencia de los docentes requeridos para su funcionamiento o suministrar el transporte, de ida y vuelta, para los menores de edad que requieran servicios educativos en otra vereda. En cualquier caso y bajo ninguna circunstancia los estudiantes de la sede La Cabaña podrán permanecer por más de 15 días calendario sin recibir clase, so pena de las sanciones a las que haya lugar por desacato a esta decisión.

Tercero. EXHORTAR a la Gobernación del Caquetá y al Ministerio de Educación Nacional para que revisen y ajusten los métodos para la determinación de la demanda educativa en la vereda La Cabaña del municipio El Paujil, con el fin de que se funde en las constataciones de las necesidades reales de sus habitantes. Lo anterior en el término máximo de tres (3) meses siguientes a la comunicación de esta decisión, para efecto de que su entrada en operación se efectúe de inmediato, luego del diseño de esta estrategia.

Cuarto. ORDENAR a la Gobernación del Caquetá que a través de su representante legal, en el término máximo de quince (15) días siguientes a la comunicación de esta decisión, haga un censo de la población en edad escolar que habita en la vereda La Cabaña del Municipio El Paujil, para establecer las necesidades educativas actuales de la zona.

Quinto. ORDENAR a la Gobernación del Caquetá que, a través de su representante legal, en el término máximo de ocho (8) días siguientes a la notificación de esta decisión, en conjunto con la Personería Municipal de El Paujil, establezca quiénes abandonaron sus estudios básicos y se desescolarizaron durante el tiempo en que la sede educativa La Cabaña no prestó los servicios educativos.

A cada persona identificada en el ejercicio anterior, con independencia de que actualmente sea o no mayor de edad, deberá informarle la posibilidad de adelantar los estudios restantes para obtener el grado correspondiente y, con su consentimiento, evaluará su situación educativa, para determinar (conforme su

edad y nivel educativo) que programa de aceleración o de educación formal se ajusta a sus necesidades actuales y a sus intereses. Para quienes están en condición de extra-edad por causa del cierre de la escuela La Cabaña, se preverá la nivelación para que retomen sus estudios en óptimas condiciones.

Establecido lo anterior, deberá emprenderse un plan de formación con aquellas personas que deseen hacerlo. Para este fin, si es preciso, se nombrará un segundo profesor en la vereda La Cabaña o se asegurará el transporte de los interesados hacia el lugar en que se desarrollen los cursos correspondientes. Para emprenderlos se impone el término de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia.

Sexto. ORDENAR a la Gobernación del Caquetá y a la Institución Educativa Rural Rafael Uribe Uribe que, a través de sus representantes legales, en el término máximo de ocho (8) días siguientes a la notificación de esta decisión, identifiquen entre los estudiantes que están matriculados en esa última, a aquellos que, en razón de la cercanía de sus viviendas, tienen interés en acceder a los servicios educativos en La Cabaña, para efectos de que, si así lo desean, sean trasladados a esa sede. En caso de ser necesario por el número de estudiantes, asegurarán el nombramiento de otro profesor. El traslado de sede deberá hacerse efectivo dentro del mes siguiente a la notificación de esta decisión.

Séptimo. ORDENAR a la Gobernación del Caquetá que a través de su representante legal, en el término máximo de dos (2) días siguientes a la notificación de esta decisión y durante un mes, a través de los medios de comunicación de la región, informe periódicamente a la comunidad sobre la entrada en funcionamiento de la sede educativa La Cabaña y sobre la posibilidad que tienen las niñas, los niños y los adolescentes de la zona, de matricularse en ella.

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

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General