

Sentencia T-480/18



Referencia: Expediente T-6.869.841

Acción de tutela instaurada por Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de Viviana Concepción Batista Torreglosa, contra la Gobernación de Bolívar y otro.

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar.

Asunto: derechos de petición y educación inclusiva de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de única instancia proferido el 26 de enero de 2018 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, que declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por la accionante.

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría del Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, el 8 de mayo de 2018¹. El 27 de julio de 2018 la Sala de Selección de Tutelas número Siete² escogió el presente caso para su revisión.

I. ANTECEDENTES

La señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija Viviana Concepción Batista Torreglosa, interpuso acción de tutela contra la Gobernación de Bolívar y la EPS Mutual Ser porque presuntamente vulneraron los derechos fundamentales de petición y educación de la niña. Argumentó que

¹Fol. 1, cuaderno de la Corte Constitucional.

²Esta Sala fue integrada por los magistrados Diana Fajardo Rivera y Alberto Rojas Ríos.

las accionadas no dieron respuesta a una petición interpuesta por ella el 20 de septiembre de 2017 y que el colegio en donde se educa su hija no cuenta con las personas y elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva y diferenciada.

A. Hechos y pretensiones

1. La hija de la accionante nació el 28 de enero de 2010.³ Dos días después de su nacimiento sufrió un paro cardiorrespiratorio acompañado de una crisis convulsiva, lo que le generó atrofia en los nervios ópticos y una discapacidad mental leve.⁴

2. Ella vive con sus padres y sus cuatro hermanos en el municipio de Villanueva, Bolívar y asiste a la Institución Educativa de Villanueva en la Sede Alberto Marrugo Rodríguez.

3. El 20 de septiembre de 2017, la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija, radicó una petición ante la Secretaría de Educación de Villanueva, la Secretaría de Salud del mismo municipio y la EPS Mutual Ser.⁵ En esta afirmó que el colegio en el que se encuentra inscrita su hija no cuenta con docentes capacitados en educación diferencial, ni con los insumos necesarios para proporcionarla. Además, denunció que, debido a su situación de discapacidad, ha sido víctima de matoneo por parte de sus compañeros de clase y es excluida de distintas actividades escolares.

Por lo anterior, solicitó que se garantizara *“el derecho a la educación brindado [sic] el apoyo necesario que mi hija la menor Viviana Concepción Batista Torreglosa, requiera para que pueda acceder a una educación especial e inclusiva, por la condición de discapacidad que padece.”*⁶

4. La Secretaría de Educación de Villanueva respondió la petición el 11 de octubre de 2017. En esta señaló lo siguiente:

“[...] quiero manifestarle que lo referente a la competencia para la educación en el municipio, le corresponde al departamento de Bolívar y la competencia del municipio es para la infraestructura y calidad educativa.

*Y le corresponde al departamento, todo lo referente al funcionamiento de modalidad de colegios, cuerpo docente, etc; es por ello que daremos traslado de esta petición al sr. Gobernador de Bolívar y Secretario de Educación Departamental para lo de su conocimiento y competencia.”*⁷

5. El 12 de enero de 2018, la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija, interpuso acción de tutela contra la Gobernación de

³Fol. 7, cuaderno de primera instancia.

⁴Fol. 23, cuaderno de primera instancia.

⁵Fol. 3-5, cuaderno de primera instancia.

⁶Fol. 4, cuaderno de primera instancia.

⁷Fol. 6, cuaderno de primera instancia.

Bolívar y la EPS Mutual Ser⁸ por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y educación de la niña, pues de una parte, las entidades no respondieron la petición, y, de otra, la omisión de respuesta ha entorpecido el proceso de aprendizaje de su hija, ya que el colegio al que asiste sigue sin tener las personas y elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva y diferenciada.

Actuaciones en sede de tutela

El Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, admitió la acción de tutela mediante auto del 15 de enero de 2018⁹, por lo que notificó y corrió traslado a la Gobernación de ese departamento como parte accionada.

La Gobernación no dio respuesta a la acción de tutela.

Decisión objeto de revisión

Fallo de única instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, mediante sentencia del 26 de enero de 2018, declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Consideró que no existe ningún documento que acredite que la Gobernación recibió la petición presuntamente trasladada por el municipio de Villanueva. Por lo tanto, afirmó que la entidad accionada no habría podido vulnerar sus garantías constitucionales, ya que no existe una manera de comprobar que efectivamente tenía conocimiento de la petición y de su contenido.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Auto del 11 de septiembre de 2018

La Magistrada sustanciadora expidió un auto de pruebas el 11 de septiembre de 2018 con el fin de contar con mayores elementos de juicio¹⁰. En este vinculó al Ministerio de Educación Nacional, a la Secretaría de Educación de Villanueva y a la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, con el propósito de establecer de qué manera han cumplido con las obligaciones contenidas en el Decreto 1421 de 2017¹¹ y, en el caso del colegio, adicionalmente saber cuál es la situación actual de la menor de edad y cómo ha desarrollado su proceso educativo. A pesar de que en el escrito de tutela se indica la intención de demandar a la EPS Mutual Ser, el juez de instancia no vinculó a esta empresa en el proceso; por consiguiente, la Magistrada Sustanciadora llevó a cabo este trámite¹² y le preguntó de qué manera ha atendido el tratamiento integral de la menor de edad.

⁸Fol. 2, cuaderno de primera instancia.

⁹Fol. 43, cuaderno de primera instancia.

¹⁰Fol. 21-26, cuaderno de la Corte Constitucional.

¹¹“*Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.*”

¹²Fol. 1 y 2, cuaderno de primera instancia.

Asimismo, ofició a la demandante y a la Secretaría de Educación de Bolívar con el fin de conocer sobre la condición socioeconómica, el estado de salud y el proceso educativo de la niña, además de saber si efectivamente la entidad recibió la petición interpuesta y cómo ha cumplido con las obligaciones establecidas en el Decreto 1421 de 2017.

Respuesta del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación respondió las preguntas formuladas mediante oficio del 19 de septiembre de 2018.¹³ En primer lugar, señaló que en abril del año en curso la Secretaría de Educación de Bolívar le presentó la primera versión del plan de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017. No obstante, apuntó que el 18 de julio de este año le envió una comunicación a la mencionada Secretaría informándole que el plan presentado estaba incompleto, de manera que debía remitir una nueva versión a más tardar el 27 de ese mes. El Ministerio afirmó que este nunca fue presentado.

En segundo lugar, afirmó que la dotación de material especializado para personas con discapacidad la lleva a cabo el Instituto Nacional para Ciegos (en adelante INCI) de conformidad con el siguiente procedimiento: i) examina el Sistema Integrado de Matrículas¹⁴ (en adelante SIMAT) para identificar la cantidad de estudiantes con discapacidad visual reportados y su ubicación; ii) programa una reunión con la entidad territorial en donde estén matriculados los alumnos. A este respecto, el INCI prioriza los lugares donde hay mayor cantidad de estudiantes registrados; iii) cita a los rectores de los colegios en donde están matriculados los estudiantes y los asesora sobre la atención educativa que les debe proporcionar a estos; iv) los rectores solicitan al INCI los materiales y tecnologías que requieren sus instituciones para prestar la atención educativa necesitada por sus alumnos; y v) el INCI proporciona la dotación de conformidad con la disponibilidad de los materiales requeridos.

Por último, respecto al caso concreto informó que la visita más reciente del INCI a la Secretaría de Educación de Bolívar fue el 6 de junio del año en curso. Sin embargo, reportó que no ha podido llevar a cabo la dotación de materiales a la Institución Educativa Villanueva debido a que no ha sido posible precisar qué tipo de apoyos tecnológicos requiere la niña Batista Torreglosa.

Auto del 26 de septiembre de 2018

Una vez recibida la información del auto del 11 de septiembre de 2018, la Magistrada Ponente consideró que esta era insuficiente para resolver el asunto. Por lo tanto, a través de auto del 26 de septiembre de 2018¹⁵ requirió a la

¹³Fol. 37 y 38, cuaderno de la Corte Constitucional.

¹⁴ El SIMAT es una herramienta con la que cuentan los colegios oficiales a través de la cual deben inscribir a los alumnos en la institución, así como registrar y actualizar sus datos. Esta permite una distribución eficiente y equitativa de los recursos, ya que permite establecer cuáles son las necesidades de cada alumno y en qué institución se encuentran matriculados.

¹⁵Folios 104-107, cuaderno de la Corte Constitucional.

Secretaría de Educación de Bolívar, a la Secretaría de Educación de Villanueva, Bolívar, a la Institución Educativa de Villanueva -Sede Alberto Marrugo Rodríguez-, a la EPS Mutual Ser y a la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara para que cumplieran las órdenes emitidas en el auto del 11 de septiembre de 2018.

Respuesta de la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez

El Rector de la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, allegó su respuesta el 27 de septiembre de 2018 mediante correo electrónico.¹⁶ En primer lugar, señaló que el colegio no cuenta con los profesionales idóneos para atender las necesidades educativas de la menor de edad.

En segundo lugar, afirmó que la niña *“es una estudiante matriculada desde hace tres años en la institución en el Grado de Pre Escolar, debido [sic] sugerencia de la misma madre de que se dejara en dicho grado porque promoverla al siguiente curso sería forzarla.”*¹⁷ Asimismo, aseguró que desde la Institución se llevan a cabo todos los esfuerzos para atender sus necesidades.

En tercer lugar, el colegio también señaló que su asistencia era poco frecuente, hecho que se ve reflejado en el siguiente informe:

*“FEBRERO [sic]: 8 DÍAS
MARZO: 6 DÍAS
ABRIL: 3 DÍAS
MAYO: 2 DÍAS
JUNIO: 6 DÍAS
JULIO: 3 DÍAS
AGOSTO: 8 DÍAS
SEPTIEMBRE: 7 DÍAS”*¹⁸

En cuarto lugar, resaltó que le solicitó al *“profesional universitario unidad de calidad de la Secretaría de Educación Departamental”*¹⁹, Raimundo Ángel Jaramillo, que le prestara la asistencia pedagógica para atender las necesidades de la niña. En ese sentido, informó que durante el mes de junio, el profesional Ángel Jaramillo llevó a cabo una reunión con los docentes de primaria para informarlos sobre estrategias para trabajar con niños con discapacidad visual. Además, sostuvo que este se comunicó con los especialistas que atienden a la niña para establecer un diagnóstico para, finalmente, recomendarle al colegio que le formule un currículo flexible e individualizado de acuerdo a sus capacidades.

¹⁶Folio 378-381, cuaderno de la Corte Constitucional.

¹⁷Folio 378, cuaderno de la Corte Constitucional.

¹⁸Folio 378, cuaderno de la Corte Constitucional.

¹⁹Folio 378, cuaderno de la Corte Constitucional.

En quinto lugar, sostuvo que no tiene conocimiento de ningún hecho de matoneo del que haya sido víctima la niña y reiteró el compromiso del colegio por proporcionarle la mejor educación posible.

Por último, informó que la estudiante efectivamente se encontraba registrada en el SIMAT y anexó una copia de esta certificación.

Respuesta de la Secretaría de Educación de Villanueva

El 26 de septiembre de 2018, la Secretaría de Educación de Villanueva respondió al requerimiento de la Magistrada Ponente.²⁰ En primer lugar, señaló que Villanueva, Bolívar, es un municipio no certificado, ya que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 715 de 2001. En esa medida, relató que no puede vincular o nombrar directamente docentes debido a que esa es una competencia exclusiva de la Secretaría de Educación Departamental.

En segundo lugar, anexó tres oficios enviados a la Secretaría de Educación de Bolívar, dos de ellos con fecha del 16 de febrero de 2018 y uno del 26 de junio del mismo año, en los que le remitía la petición de Clarisa Inés Torreglosa Lara, le solicitaba información y apoyo para la atención de menores en condición de discapacidad, y requería ayuda psicosocial para los estudiantes de las Instituciones Educativas Oficiales de Villanueva respectivamente.

Respuesta de la Secretaría de Educación de Bolívar

La Secretaría de Educación de Bolívar radicó su respuesta el 2 de octubre de 2018.²¹ En primer lugar, afirmó que sí recibió la petición trasladada por la Secretaría de Educación de Villanueva. Por lo tanto, manifestó:

“en su momento y aprovechando la visita de la misma Peticionaria, se realizó una reunión donde se trató el tema propuesto por ella en su petición. Como evidencia aportó acta de reunión celebrada, el día 6 de marzo del 2018, en donde se tomaron unas prioridades a realizar.”²²

En segundo lugar, resaltó que con la asesoría del Ministerio de Educación Nacional formuló el plan de implementación progresiva-PIP, cuyo objetivo es que dentro de los próximos 5 años las Instituciones Educativas de ese Departamento vinculen a profesionales de apoyo especializado, construyan Planes Individuales de Ajustes Razonables e implementen rutas de atención en primera infancia, entre otros.

En tercer lugar, afirmó que cuenta con dotación especializada que consiste en 15 computadores con un software diseñado para personas con discapacidad visual. De este modo, relató lo siguiente:

²⁰Folio 292, cuaderno de la Corte Constitucional.

²¹Folios 291-310, cuaderno de la Corte Constitucional.

²²Folio 291, cuaderno de la Corte Constitucional.

“[los computadores] fueron distribuidos a los rectores de los municipios del departamento de Bolívar, donde se focalizaron a estudiantes de baja visión y ciegos, de acuerdo al SIMAT; entre los cuales no estuvo visible para la época el Municipio de Villanueva (Bolívar), por lo tanto no se atendió a la niña.”²³

En cuarto lugar, resaltó que se encuentra en un proceso de actualización del Plan Anual de Capacitaciones en donde se han incluido líneas estratégicas de atención a los estudiantes con discapacidad desde la formación docente, con el objetivo de que las prácticas educativas sean de carácter inclusivo.

Por último, señaló que la competencia para asignar docentes recae en el Ministerio de Educación, debido a que esta entidad lleva a cabo su selección a través del Banco de Excelencia de Docentes.

Respuesta de la EPS Mutual SER

La EPS Mutual SER radicó su respuesta el 4 de octubre de 2018 en la Secretaría de esta Corporación.²⁴ En primer lugar, afirmó que no recibió ninguna petición por parte de la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara ni ningún otro documento relacionado con el objeto de la presente acción de tutela.

En segundo lugar, informó que la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa ha estado afiliada a esa EPS desde su nacimiento. De esta manera, hizo un breve recuento de su historia médica y reiteró el hecho de que esta tiene una baja visión junto con una discapacidad mental leve. En ese sentido, afirmó lo siguiente:

“actualmente continúa con las atenciones por el déficit en el desarrollo, se encuentra en tratamiento en la IPS INSTITUTO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DEL CARTAGENA [...] con abordaje interdisciplinario de terapias psicológica, ocupacional, y controles cada 3 meses con neuropsiquiatría.”²⁵

Por lo anterior, manifestó que ha prestado toda la atención en salud que ha requerido la niña y, como evidencia de esta afirmación, anexó todas las autorizaciones de servicios y documentos de la historia clínica relacionados con su proceso de rehabilitación.

Respuesta de la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara

El 5 de octubre de 2018²⁶, la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara respondió a las preguntas formuladas por la Magistrada Sustanciadora. En primer lugar, estableció que su núcleo familiar está compuesto por su esposo de 43 años, su hija mayor de 12 y dos gemelas de 8 años.

²³Folio 291, cuaderno de la Corte Constitucional.

²⁴Folios 104-288, cuaderno de la Corte Constitucional.

²⁵Folio 105-106, cuaderno de la Corte Constitucional.

²⁶Folios 573-574, cuaderno de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, señaló que sus gastos mensuales son de \$1'000.000 de pesos, los cuales satisface a través de trabajos ocasionales y de los ingresos de su esposo, los cuales estimó en \$30.000 pesos diarios en oficios de construcción.

En tercer lugar, resaltó que sí le hizo seguimiento a la respuesta del 11 de octubre de 2017, realizada por la Secretaría de Educación de Villanueva, quien le informó que la asignación de docentes no era de su competencia.

En cuarto lugar, comunicó que en la actualidad la niña no cuenta con profesores especializados en educación inclusiva en su colegio, a pesar de que durante el mes de enero de este año la Secretaría de Educación Departamental se comprometió a prestarle apoyo a la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez.

En quinto lugar, apuntó que la menor de edad asiste a terapias ocupacionales, de psicología y entrenamiento visual los lunes, miércoles y viernes en las horas de la mañana. En ese sentido, afirmó que ella asiste a la jornada escolar de 12:30 pm a 4:00 pm diariamente.

Por último, señaló que la niña participa activamente de todas las actividades curriculares y extracurriculares de la Institución.

Auto del 9 de octubre de 2018

Una vez recibida la información del auto del 26 de septiembre de 2018, y con el objetivo de tener mejores elementos para tomar una decisión, la Sala decidió remitir a las siguientes entidades una copia de la respuesta presentada por las partes para que dieran su concepto sobre el caso y, además, para que respondieran un cuestionario desde su experticia particular: la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional, la Facultad de Educación de la Universidad de Cartagena, el Instituto de Estudios en Educación de la Universidad del Norte, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS) de la Universidad de los Andes, la Fundación Saldarriaga Concha, el Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Instituto Nacional para Ciegos.

Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DescLab)

DescLab radicó su respuesta el 16 de octubre de 2018 en la Secretaría General de esta Corporación²⁷. En primer lugar, señaló que en su más reciente estudio concluyó que las personas con discapacidad se encuentran excluidas del sistema educativo regular en Colombia, pues aseguró que solo el 1,92% de los estudiantes en el país están en situación de discapacidad. Por consiguiente, afirmó que el sistema educativo colombiano tiene el reto de aumentar ese porcentaje. Aunado a lo anterior, apuntó que la exclusión educativa de menores de edad con discapacidad coincide con los territorios más pobres del país,

²⁷ Folios 537-551, cuaderno de la Corte Constitucional.

situación que empeora al identificar que las niñas y adolescentes sufren una mayor exclusión educativa que sus pares varones, pues, en 2017, tan sólo representaban el 38,3% de la población con discapacidad matriculada. Asimismo, afirmó que el porcentaje de esta población en educación regular es tan solo del 0,6% en la educación inicial y se enfrentan a un alto riesgo de deserción, la cual equivale a 5,57% para el año 2017.

A pesar de este panorama, señaló que el Decreto 1421 de 2017 es un gran esfuerzo por implementar la educación inclusiva en Colombia al darle cumplimiento a la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

De este modo, resaltó que el cumplimiento radica en la regulación del modelo de educación inclusiva, tendiente a proteger el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad. Afirmó que este modelo exige que se realicen los ajustes razonables necesarios en función de las necesidades particulares de los estudiantes y se presten los apoyos personalizados necesarios.

Ahora bien, DescLab advirtió que este modelo conlleva la necesidad de determinar el alcance y las obligaciones concretas que se producen para el Estado, la sociedad y los particulares. En este sentido, recalcó que el Estado tiene la obligación de garantizar la disponibilidad de instituciones educativas en cantidad y calidad suficiente para recibir estudiantes en situación de discapacidad y población estudiantil en general. Adicionalmente, puntualizó que se requiere de una transformación en la cultura, la política y la práctica de todos los entornos educativos para dar cabida a las diferentes necesidades e identidades de cada alumno, así como el compromiso de eliminar los obstáculos que impiden esta posibilidad. En relación a lo anterior, afirmó que los jueces tienen el papel de adecuar este proceso dinámico y asegurar la inclusión efectiva con el fin de evitar violaciones al derecho prevalente a la educación de los menores de edad con discapacidad.

Seguidamente, DescLab reseñó el concepto de accesibilidad, el cual se extiende a todo el entorno. Esto es, los espacios físicos, transporte, las relaciones comunicativas, las barreras actitudinales, métodos de enseñanza, planes de estudio y demás aspectos que se deban acoplar para garantizar una educación plena a los menores de edad con discapacidad. DescLab consideró particularmente importante la introducción de los Planes Individuales de Ajustes Razonables (PIAR) que deben tener todos los estudiantes con discapacidad. Señaló que esta herramienta es la que hace que la educación a esta población sea pertinente, con respecto a sus estilos y ritmos de aprendizaje.

Congruente con lo anterior, DescLab adujo que las medidas establecidas en el Decreto 1421 de 2017 son efectivas para materializar un enfoque inclusivo de la educación de las personas con discapacidad visual. Dentro de las medidas referidas se encuentran: i) docentes de apoyo, viabilizados anualmente por el Ministerio de Educación, para el acompañamiento a establecimientos educativos; ii) profesionales de apoyo educativo, tales como intérpretes de la

lengua de señas colombiana, mediadores y tiflólogos; iii) herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes para garantizar la inclusión; y iv) los PIAR.

A juicio de DescLab, personas como la hija de la accionante se enfrentan a dificultades relacionadas con un diagnóstico temprano y completo, sobre todo al vivir en municipios apartados del país. También se encuentran con dificultades de acceso a la información y a las comunicaciones por falta de rehabilitación en sistemas de comunicación alternativa. Esto conlleva a la aparición de dificultades relacionadas con la independencia y autonomía por falta de rehabilitación integral que les ayude a adaptarse en diferentes espacios.

Para combatir los anteriores flagelos, DescLab afirmó que los padres, compañeros, profesores y jueces de tutela deben potenciar y acompañar a esta población. Asimismo, afirmó que la provisión de uso de tecnologías es importante en el proceso de aprendizaje. Además, recalcó que una rehabilitación general es clave para fomentar su independencia y autonomía, en compañía del servicio de salud e instituciones especializadas.

Ahora bien, en términos de infraestructura, afirmó que para las personas con discapacidad es importante tener guías, pisos táctiles, señalización en braille, ayudas tecnológicas, entre otras medidas. Asimismo, apuntó que esta población requiere de un profesional de apoyo, es decir, de un tiflólogo, quien, en ningún caso, reemplaza a los docentes, sino que potencia la inclusión educativa.

Para asegurar la participación de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, DescLab propuso cinco medidas: i) un diagnóstico completo que permita conocer su estado de salud, así como atención y rehabilitación integral que no obstaculice su servicio educativo; ii) una valoración pedagógica, hecha por los maestros, en la que consten sus habilidades, talentos y las barreras que se deban superar; iii) un PIAR en el que consten los apoyos y ajustes que serán puestos en práctica por los docentes para garantizar el derecho a la educación inclusiva; iv) una evaluación que esté de acuerdo con sus avances y apoyos provistos, en condiciones de igualdad y continuidad de su escolaridad; y v) un acompañamiento entre grados y niveles que permita una comunicación entre los docentes del menor de edad.

Para terminar su intervención, al pasar al análisis de matoneo y discriminación contra menores de edad con discapacidad, DescLab hizo hincapié en la necesidad de identificar su causa para que, a través del diálogo, los estigmas se transmuten en realidades que dignifiquen a la niña.

Instituto Nacional para Ciegos (INCI)

El INCI allegó su respuesta el 19 de octubre de 2018 en esta Corporación²⁸. A su juicio, el Decreto 1421 de 2017 cumple cabalmente con los estándares internacionales en materia educativa, gracias a que los mecanismos

²⁸ Folios 535-536, cuaderno de la Corte Constitucional.

contemplados en este dan respuesta a la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la cual consagra las disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Además de lo anterior, señaló que el decreto también contiene medidas que son eficaces para materializar un enfoque inclusivo. No obstante lo anterior, recalcó que aún se deben fortalecer procesos de cualificación de las instituciones educativas como un primer paso para ajustar el Plan de Mejoramiento Institucional.

Adicionalmente, reiteró que también existen barreras físicas, actitudinales y de comunicación que dificultan la inclusión de estudiantes con discapacidad. Para superar dichas barreras, señaló que el decreto contempla el Diseño Universal del Aprendizaje (DUA) y acciones que favorecen el acceso al espacio físico de los centros educativos, sean privados o públicos. Resaltó que también es importante implementar e iniciar un proceso articulado con el Plan de Mejoramiento Institucional.

En cuanto a las medidas que pueden implementarse para asegurar la participación efectiva de las personas con discapacidad, recalcó que estas pueden ser i) afirmativas y de enseñanza dentro del marco del Diseño Universal de Aprendizaje; ii) ajustes razonables; y iii) articulación entre cada una de las direcciones existentes dentro de una institución educativa para dar respuesta a las necesidades de los estudiantes.

Instituto de Estudios en Educación- Universidad del Norte

La Universidad del Norte radicó su respuesta el 22 de octubre de 2018.²⁹ Esta consideró que una educación inclusiva conlleva: i) el aseguramiento del acceso gratuito de los menores de edad con discapacidad al sistema educativo; ii) el reconocimiento de las capacidades diversas de las diferentes personas; iii) el desarrollo de un modelo pedagógico que tenga en cuenta un enfoque inclusivo y el reconocimiento de la pluralidad humana; iv) un diseño universal de aprendizaje (DUA) que implique la inclusión de ajustes razonables en el sistema educativo y las instituciones; y v) el desarrollo de Planes Individuales para cada estudiante que presente estas características.

Afirmó que este tipo de educación debe ser apoyado por la Secretaría de Educación, de acuerdo con el plan de implementación desde la responsabilidad de la entidad territorial correspondiente. Por su parte, aseguró que el Ministerio de Educación debe garantizar en cada entidad territorial un licenciado en educación especial y un licenciado en educación comunitaria o pedagogía social.³⁰

De igual forma, hizo énfasis en que el Decreto 1421 de 2017 presenta un plan progresivo de implementación del sistema de educación inclusiva. Afirmó que este debe ser definido por cada entidad territorial y contener *“la distribución de los recursos asignados por matrícula de estudiantes con discapacidad, y la*

²⁹ Folios 561-571, cuaderno de la Corte Constitucional.

³⁰ Decreto 1421 de 2017, art. 1

conurrencia de otros recursos, en caso de que la entidad cuente con dicha disponibilidad.”³¹

De este modo, la Universidad del Norte consideró que este decreto es efectivo para implementar un modelo de educación inclusiva en el país, por cuanto permite que las entidades territoriales dispongan y proyecten de manera gradual los recursos que se requieren en el marco de la prestación de un servicio educativo de calidad con carácter inclusivo. Dentro de estos recursos se encuentra la capacidad instalada en las instituciones educativas y la formación docente.

No obstante, afirmó que si bien la ley no exige unos mínimos en términos de infraestructura y elementos de trabajo que un docente requiere en educación inclusiva, si incluye ciertos deberes a este respecto. En este sentido, aseguró que se deben identificar los menores de edad susceptibles de atención integral para garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo y, de igual forma, se deben contemplar tiempos y espacios que estimulen la investigación, la disponibilidad de nuevas tecnologías, las ayudas para movilidad y demás apoyos adecuados para personas con discapacidad.

Sobre el tema de formación docente, adujo que de acuerdo con el Instituto para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), los docentes deben saber: i) qué es lo que se enseña, cómo se procesa y para qué se enseña; ii) sobre la naturaleza de la disciplina para enseñarla; iii) cómo aprenden los alumnos y establecer las diferencias que afectan los aprendizajes; iv) organizar y desarrollar ambientes de aprendizaje; v) monitorear y evaluar el progreso del estudiante; vi) proponer y evaluar proyectos educativos; vii) emplear apoyos tecnológicos para potenciar los procesos de aprendizaje; viii) participar de manera activa y propositiva en la comunidad a la que pertenece, entre otros.

Al referirse a los estudiantes con limitación visual, resaltó que desde el Componente de Interacción Comunitaria se deben generar espacios de sensibilización y reflexión en torno a la limitación visual en el que participen todos los miembros de la comunidad educativa. También, aseguró que se deben fomentar los círculos de amistad entre estudiantes videntes y no videntes para cumplir con el principio de integración. Finalmente, apuntó que se debe formar a los docentes para que conozcan las herramientas pedagógicas del braille o el ábaco.

Por último, afirmó que es necesario fomentar una cultura institucional inclusiva que acoja e impulse valores fundamentados en el reconocimiento de la diferencia. Por consiguiente, resaltó que se requieren estrategias que, en lugar de enfocarse en el carácter sancionatorio, propugnen por la promoción social, solución pacífica de conflictos y educación ciudadana.

Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), de la Universidad de los Andes

³¹ *Ibídem*, art. 2.3.3.5.2.3.13

PAIIS dio respuesta a la invitación realizada por la magistrada sustanciadora mediante oficio radicado el 23 de octubre de 2018.³² En primer lugar, advirtió que el estándar internacional en materia de educación inclusiva comprende no solo tratados y declaraciones internacionales, sino también las observaciones generales y recomendaciones hechas a países por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante Comité CDPD).

En segundo lugar, señaló que a pesar de que esta Corte ha protegido en reiteradas oportunidades el derecho a la educación de los niños con discapacidad siguiendo un modelo pedagógico inclusivo, el problema de cobertura de este modelo en el país ha impedido su materialización efectiva.

Definió que existen tres mecanismos para ayudar al estudiante a que su proceso educativo sea exitoso: i) la accesibilidad, entendida como el derecho de acceso a la educación en varios contextos -tales como el entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones-, en igualdad de condiciones; ii) ajustes razonables, los cuales se entienden como *“las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o el ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos y libertades fundamentales”*³³; y iii) los apoyos, entendidos como los actos de *“prestar ayuda o a una persona que la requiere para realizar las actividades cotidianas y participar en la sociedad.”*³⁴ A este respecto, resaltó que el Estado tiene la obligación de poner a disposición del sistema educativo el máximo de los recursos para garantizar el apoyo a personas con discapacidad.

Seguidamente, precisó los estándares mínimos que se adscriben a la garantía del derecho a la educación de las personas con discapacidad: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, ya definidos y explicados a lo largo de la jurisprudencia constitucional.³⁵

Posteriormente resaltó que la diferencia entre estos mecanismos y los ajustes razonables radica en la manera de reclamarlos. Señaló que, por ejemplo, hay ocasiones en que el Estado garantiza la accesibilidad y adaptabilidad en un entorno educativo; no obstante, una persona puede invocar un ajuste razonable por cuestiones de su aprendizaje propio, de manera que estos últimos dependen de cada persona. Asimismo, apuntó que la realización de un ajuste razonable no puede estar supeditada a un diagnóstico de deficiencia, sino que debe fundamentarse en la evaluación de las barreras sociales de la educación. Por lo tanto, concluyó que mientras la accesibilidad debe garantizarse de forma gradual, los ajustes razonables deben ser realizados de inmediato.

³² Folio 505-518, cuaderno de la Corte Constitucional.

³³ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁴ Folio 509, cuaderno de la Corte Constitucional.

³⁵ En relación a este tema, mirar las sentencias T-374 de 2013, T-488 de 2016, T-349 de 2016, T-363 de 2016, entre otras.

Por otro lado, PAIIS concluyó que el Decreto 1421 de 2017 cumple en buena medida con los estándares de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad establecidos en las fuentes internacionales. Asimismo, afirmó que hace la distinción necesaria en términos de accesibilidad y ajustes razonables.

De este modo, definió ciertos parámetros para garantizar la inclusión de los estudiantes con discapacidad: i) que tanto profesores como estudiantes sean tratados como iguales; ii) que la participación de los estudiantes en actividades culturales y sociales de la comunidad sea activa; iii) que se promueva cambio en la cultura, en las políticas de educación y en las dinámicas alrededor de la comunidad educativa; iv) que se reduzcan los obstáculos en el aprendizaje y en la participación de los estudiantes con o sin discapacidad; v) que se considere a los estudiantes con discapacidad como una fuente de conocimiento y no un problema que debe ser “resuelto”; vi) que se reconozca que los estudiantes tienen derecho a estudiar en su propia comunidad; y vii) que se haga énfasis en que el espacio de educación juega un papel esencial en la construcción de valores colectivos.

Sin embargo, también identificó ciertos vacíos en el decreto. En ese sentido, hizo énfasis en que el apartado sobre niñas con discapacidad es insuficiente para proponer soluciones frente a las problemáticas que ellas enfrentan. Asimismo, aseguró que el programa básico expandido, como parte del modelo del currículo regular, podría puntualizarse mejor, ya que este permite que las personas con discapacidad puedan desarrollar las habilidades necesarias para la vida en comunidad. Finalmente, en cuanto a las personas con discapacidad visual, consideró que falta precisión en las medidas que pueden ser tomadas para hacer accesible, en términos de infraestructura, el sistema educativo para el estudiante. Para ello, consideró indispensable la inclusión de dispositivos de movilidad y orientación.

Además, mencionó algunos obstáculos por superar en materia educativa. En primer lugar, señaló que existe falta de voluntad política y de mecanismos de financiación para solucionar los problemas de los alumnos con discapacidad. En segundo lugar, evidenció que existen impedimentos respecto a los entornos de programación y capacitación docente, por lo que apuntó que estos deben dejar atrás prejuicios y creencias comunes sobre personas con discapacidad. En cuanto al acceso al conocimiento, resaltó que la Observación al CDPD hace especial énfasis en el uso de libros de texto y materiales didácticos en formatos y lenguajes accesibles, como lengua de señas, tinta especial, braille y el uso de tecnología innovadora. De igual manera, señaló que la promoción de tecnología asistente en los salones y aulas de las instituciones educativas son fundamentales para superar barreras sociales.

En cuanto a la necesaria participación de las personas con discapacidad en entornos educativos, PAIIS expresó su preocupación. Lo anterior, debido a que aseguró que las clases deben ser adaptadas a las necesidades de los estudiantes. En ese sentido, afirmó que si la voz de los estudiantes con discapacidad no es tomada en cuenta durante el proceso, no es posible alcanzar un diseño

institucional adecuado que permita crear lazos entre los estudiantes y los docentes.

Por otro lado, PAIIS definió el acoso o *bullying* como la conducta intencional y repetitiva, enmarcada en un desequilibrio entre un individuo o grupo y la víctima, que genera consecuencias negativas en esta última. Afirmó que puede presentarse como insulto, exclusión social, rumores u otras formas de confrontación personal. Además, señaló que la discriminación puede materializarse en la negativa de hacer ajustes razonables, en el trato diferenciado a personas con discapacidad por su condición personal diferente o en la promulgación de leyes, políticas o prácticas que perjudiquen a personas con discapacidad.

En definitiva, PAIIS recomendó materializar cabalmente los estándares internacionales y las obligaciones que ha adquirido Colombia en materia de protección de derechos humanos.

Fundación Saldarriaga Concha

La Fundación Saldarriaga Concha radicó su respuesta el 23 de octubre de 2018³⁶. Señaló que el Decreto 1421 de 2017 efectivamente acoge los principios necesarios para materializar un modelo de educación inclusiva, tales como la calidad, diversidad, pertinencia, participación, equidad e interculturalidad. Igualmente, resaltó que dicha normativa acoge los principios de la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad, incorporada al derecho interno mediante Ley 1346 de 2009.

Sin embargo, la Fundación enumeró las siguientes recomendaciones. En primer lugar, apuntó que el decreto debe considerar un enfoque diferencial cuando se trata de la atención educativa de estudiantes con discapacidad. En segundo lugar, resaltó que este debe diferenciar entre el diagnóstico y la discapacidad. Por último, enunció falta claridad en la forma en que se hace el seguimiento y acompañamiento a las entidades territoriales para el gasto de los recursos de acuerdo a las líneas de inversión por el decreto.

Al analizar el caso de personas con discapacidad visual, la Fundación sugirió revisar el Plan de Implementación Progresiva del departamento de Bolívar con el fin comprender cómo esta entidad territorial está tratando la atención educativa respecto a estos estudiantes.

Además, señaló que los principales obstáculos y retos que enfrentan las personas con discapacidad giran en torno a tres ejes: políticas, cultura y prácticas.

En cuanto a las **políticas**, recalcó que los planes de implementación progresiva no contemplan muchas veces la gestión y compra de materiales que favorezcan la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad visual.

³⁶ Folios 519-525, cuaderno de la Corte Constitucional.

Respecto a la **cultura**, apuntó que existen imaginarios, actitudes y comportamientos por parte de la comunidad que constituyen barreras sociales para la inclusión de personas con discapacidad.

Finalmente, señaló que la falta de capacitación docente o herramientas que faciliten el acceso de estos estudiantes son **prácticas** que también dificultan la implementación de una educación inclusiva.

Por consiguiente, consideró que una de las maneras de superar estos problemas es contratar expertos en tiflogía que acompañen a las instituciones y docentes en la implementación de estrategias que faciliten el acceso, permanencia y graduación de las personas con discapacidad visual.

Asimismo, señaló que otra forma de superar los obstáculos que los estudiantes con discapacidad visual pueden enfrentar es evitar los casos de matoneo y discriminación. De acuerdo con la Fundación, estos deben abordarse conforme al Manual de Convivencia de la institución educativa, el cual debe ajustarse a la Ley 1620 de 2013 y al Decreto 1965 de ese mismo año.

Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

La UPN respondió a las preguntas formuladas por la magistrada sustanciadora el 24 de octubre de 2018.³⁷ Afirmó que ser educado bajo un enfoque inclusivo implica crecer en una cultura de respeto por el otro, fortalecer habilidades sociales, afianzar el aprendizaje colaborativo y, sobre todo, reconocer al otro, haciendo la sociedad más justa y equitativa.

Para alcanzar el anterior objetivo, resaltó que el Decreto 1421 de 2017 contempla la posibilidad de contratar personal de apoyo que ayude a que los menores de edad con discapacidad a ser incluidos en la institución educativa. Sin embargo, apuntó que esta medida no basta, ya que también es necesaria la puesta en marcha de acciones políticas, culturales y sociales que corrijan los actos excluyentes dentro de la institución educativa.

De igual manera, adujó que la infraestructura de la institución debe poseer un mínimo de elementos que faciliten el acceso a la información, escritura braille, entre otros, así como maestros capacitados para impartir enseñanza con un enfoque inclusivo. Precisamente, apuntó que estos maestros deben estar capacitados para innovar, crear, fomentar el trabajo colaborativo desde competencias pedagógicas y didácticas que le permitan asumir las individualidades del menor de edad.

No obstante, afirmó que tener los recursos necesarios para consolidar la infraestructura y personal adecuado enfrenta ciertas dificultades. Por ejemplo, apuntó que los docentes pueden llegar a tener una actitud negativa de

³⁷ Folios 553-557, cuaderno de la Corte Constitucional.

indiferencia o desinterés frente a las posibilidades de aprendizaje de estudiantes con discapacidad, o, también, la educación puede no ser de calidad.

Otro de los obstáculos a los que se enfrentan los estudiantes con discapacidad es el matoneo. Por tanto, afirmó que para combatirlo se requiere de procesos de concientización que posibiliten el reconocimiento y respeto del otro. Apuntó que estos procesos deben llevarse a cabo en espacios de convivencia, tales como el salón de clases, un laboratorio o el patio de juegos.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Corresponde a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional analizar la sentencia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

En este caso la accionante, en representación de su hija, interpuso acción de tutela contra la Gobernación de Bolívar y la EPS Mutual Ser porque presuntamente transgredieron los derechos fundamentales de petición y educación de la menor de edad. En ese sentido, argumentó que las entidades demandadas no dieron respuesta a una petición interpuesta por ella el 20 de septiembre de 2017, y que el colegio en donde se educa su hija no cuenta con las personas y elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva.

Examen de procedencia de la acción de tutela

2. La Sala considera que antes de la formulación del problema jurídico de fondo debe determinar si la acción de tutela es procedente. En ese sentido, verificará si cumple con los requisitos establecidos en la Constitución para este propósito, los cuales son: i) legitimación en la causa por activa; ii) legitimación en la causa por pasiva; iii) subsidiariedad; e iv) inmediatez.

Legitimación en la causa por activa

3. El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la labor u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, de manera que puede ser presentada: i) a nombre propio; ii) a través de representante legal; iii) por medio de apoderado judicial; iv) mediante agente oficioso cuando el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; o v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

4. En el presente caso la señora la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara está legitimada en la causa por activa, ya que actúa en representación de su hija Viviana Concepción Batista Torreglosa en los términos del artículo 288 del Código Civil, con el objetivo de que se protejan sus derechos fundamentales de petición y educación.

Legitimación en la causa por pasiva

5. La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, ya que está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado si esta es acreditada en el proceso³⁸.

Los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991 establecen que esta procede contra toda acción u omisión de una autoridad que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. Asimismo, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 establece la procedencia de la acción de tutela contra acciones u omisiones de particulares que estén encargados de la prestación del servicio público de salud.

6. De esta manera, en este caso se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva. En primer lugar, debido a que la Gobernación de Bolívar y, particularmente, su Secretaría de Educación, es una autoridad pública a la que se le atribuye la vulneración de derechos fundamentales. En segundo lugar, porque la EPS Mutual Ser es una entidad prestadora del servicio de salud a la que se encuentra afiliada como beneficiaria la niña en cuyo favor se interpone esta acción.

Subsidiariedad³⁹

7. El inciso 4° del artículo 86 de la Constitución establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela así:

“[E]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. (Negrilla fuera del texto original).

De la norma transcrita se evidencia que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos amenazados o vulnerados, se deberá recurrir a ellos de manera prevalente. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando las personas acuden a la acción de tutela no pueden desconocer las vías judiciales previstas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez

³⁸Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-373 de 2015 y T-098 de 2016 ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

³⁹Este acápite fue retomado parcialmente de la sentencia T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

constitucional emita decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer el asunto en el marco de las competencias ordinarias.⁴⁰

No obstante, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6° del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que este: i) no es idóneo ni eficaz; o ii) a pesar de su aptitud general, resulta inminente la configuración de un perjuicio irremediable.⁴¹

8. Respecto a la idoneidad del mecanismo de defensa judicial al alcance del afectado, la **Sentencia SU-355 de 2015**⁴² determinó que este:

“ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial.”

De este modo, el juez debe llevar a cabo un análisis del caso particular para establecer si la acción ordinaria permite resolver de manera efectiva un asunto de dimensión constitucional.

9. Ahora bien, frente al perjuicio irremediable la jurisprudencia constitucional ha determinado que se caracteriza:

*“(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”*⁴³

En relación con la gravedad caracterizada en el segundo supuesto, esta Corporación ha determinado que es necesario que se demuestre el daño que representa una situación determinada para que se justifique la intervención del juez constitucional. Lo anterior, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable, por lo que antes de esta injerencia se deben evaluar las posibilidades que tiene el accionante para defender sus derechos fundamentales con los mecanismos ordinarios de defensa judicial y, en caso de que lleve a

⁴⁰En la sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

⁴¹Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴²M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴³Sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda.

cabo una intervención, debe examinar si el amparo constitucional procede de forma definitiva o transitoria.

10. En este caso concreto, esta Sala de Revisión encontró que a pesar de que la accionante no contaba con ningún mecanismo ordinario de defensa judicial para solicitar el amparo del derecho fundamental a la educación de su hija, el 20 de septiembre de 2017⁴⁴ ejerció el derecho de petición para solicitarle a la Secretaría de Educación de Villanueva y a la EPS Mutual Ser que le prestara una educación inclusiva a la niña. Teniendo en cuenta que la mencionada petición no tuvo respuesta, y que en este caso la accionante no cuenta con un medio idóneo que le ofrezca una solución integral para el amparo de los derechos comprometidos, la Sala concluye que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo.

Inmediatez⁴⁵

11. Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De este modo, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad⁴⁶, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo⁴⁷, bajo el entendido de que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados.

En atención a lo expuesto, la Sala advierte que el presupuesto de inmediatez está acreditado en este caso, ya que transcurrieron aproximadamente **tres meses** desde que la Secretaría de Educación de Villanueva dio traslado a la petición y la presentación de la acción de tutela. De este modo, este espacio de tiempo se muestra razonable y proporcionado en el caso particular.

12. Por lo anterior, la Sala encontró acreditados en el presente asunto todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, pasará a formular el problema jurídico de fondo que subyace a la situación alegada por la accionante.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

13. La señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija, interpuso una acción de tutela contra la Gobernación de Bolívar y la EPS Mutual Ser⁴⁸ porque presuntamente vulneraron los derechos fundamentales de petición y educación de la niña al no responder una solicitud remitida por la demandante para obtener educación inclusiva de calidad en la Institución educativa donde actualmente asiste la niña.

⁴⁴Fol. 3-5, cuaderno de la Corte Constitucional.

⁴⁵Sentencias T-106 y T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁶Sentencia T-805 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

⁴⁷ Sentencia T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-887 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁸Fol. 2, cuaderno de primera instancia.

En ese sentido, resaltó que esta omisión ha entorpecido el proceso de aprendizaje de su hija, ya que el colegio al que asiste no tiene ni el personal ni los elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva y diferenciada.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, admitió la acción de tutela, por lo que notificó y corrió traslado a la Gobernación de ese departamento como parte accionada. Sin embargo, esta guardó silencio.

A través de sentencia del 26 de enero de 2018, el mencionado juez declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En esta providencia el juez concluyó que no hay ningún documento que demuestre que la Gobernación recibió la petición presuntamente trasladada por el municipio de Villanueva. De esta manera, afirmó que no había manera en que la entidad demandada hubiera podido vulnerar sus garantías constitucionales, ya que no existe una manera de comprobar que efectivamente tenía conocimiento de la petición y de su contenido.

14. Con fundamento en lo anterior, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿La Secretaría de Educación de Bolívar, la Secretaría de Educación de Villanueva y la EPS Mutual Ser vulneraron el derecho fundamental de petición de Clarisa Inés Torreglosa Lara al no darle el trámite correspondiente a la solicitud remitida el 20 de septiembre de 2017?
- b) ¿La Secretaría de Educación de Bolívar, la Secretaría de Educación de Villanueva y la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, vulneraron el derecho a la educación de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa al no garantizarle la prestación de una educación inclusiva y diferenciada?

Para resolver las cuestiones planteadas es necesario examinar los siguientes temas: i) el derecho de petición; ii) el derecho a la educación y sus componentes; y iii) el derecho a la educación inclusiva de los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad. Después de estas consideraciones se procederá a resolver el caso concreto.

Derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia⁴⁹

15. El derecho fundamental de petición se encuentra establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de la siguiente manera: “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

⁴⁹Estas consideraciones fueron expuestas previamente en la Sentencia T-238 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En relación con lo anterior la **Sentencia T-012 de 1992**⁵⁰ indicó que:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)”.

16. En el año 2015 se expidió la Ley estatutaria 1755, por medio de la cual se reguló el derecho fundamental de petición y se sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) en su versión original, que anteriormente lo regulaba.

Dicha normativa establece la garantía que tienen las personas de presentar peticiones para solicitar el reconocimiento de un derecho particular, **la intervención de una entidad o funcionario en un asunto determinado**, la prestación de un servicio, la definición de una situación jurídica pendiente de resolverse, denunciar, reclamar, solicitar información, consultar, examinar y pedir documentos.

17. En diferentes oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre la importancia que tiene el derecho de petición y su relación con otros derechos fundamentales. En efecto, en la **Sentencia C-748 de 2011**⁵¹, la Corte señaló que el derecho de petición tiene un carácter instrumental que asegura la protección de otros derechos fundamentales, pues es el medio para que los ciudadanos pueden acercarse a la administración o a los particulares que ostentan una posición de privilegio por las actividades que desarrollan. De ahí la importancia que tiene la obligación del Estado de establecer una herramienta que les exija responder las solicitudes que se pueden generar en desarrollo de su actividad.

Esta tesis fue reiterada en la **Sentencia T-167 de 2013**⁵², que señaló que el derecho de petición constituye un vehículo para el ejercicio de otros derechos y una garantía esencial de participación ciudadana propia de una democracia participativa.

Características del derecho fundamental de petición

18. La jurisprudencia constitucional también ha establecido los componentes del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. En particular, en la

⁵⁰M.P. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

⁵¹M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵²M.P. Nilson Pinilla Pinilla Pinilla

Sentencia C-951 de 2014⁵³ indicó que el núcleo esencial de dicho derecho se circunscribe a:

La formulación de la petición

El derecho de petición protege la posibilidad real y efectiva que tienen los ciudadanos de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a los particulares sin que éstos se nieguen a recibirlas o tramitarlas.

Pronta solución

Tanto los particulares como las autoridades tienen la obligación de responder las peticiones presentadas por las personas en el menor tiempo posible, sin que en ningún caso excedan el término dispuesto por la ley para ello.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015,⁵⁴ en general, toda petición deberá resolverse dentro de los 15 días siguientes a su recepción. No obstante, cuando se trate de una solicitud de documentos o de información, deberá resolverse dentro de los 10 días siguientes de la fecha en la que fue recibida. Asimismo, cuando se presente una consulta a una autoridad relacionada con las materias a su cargo, deberá responderla dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que fue recibida.

Adicionalmente, el párrafo de la norma precitada establece que, en los casos en los que no sea posible resolver una solicitud en esos plazos, se debe indicar al peticionario los motivos de la demora y un término estimado de la fecha en la que se responderá la solicitud de fondo. En todo caso, la respuesta no puede tardarse más del doble del tiempo inicialmente previsto.

Respuesta de fondo

Las autoridades o particulares requeridos mediante el ejercicio del derecho de petición deben responder de forma: i) *clara*, es decir que la resolución sea de fácil comprensión; ii) *precisa*, de tal forma que la respuesta se enfoque en lo solicitado, sin incurrir en evasivas; iii) *congruente*, que se resuelva la solicitud conforme a lo solicitado y no se aborde un tema distinto y iv) *consecuente* con el trámite dentro de la cual se presenta, de manera que, si la solicitud se eleva dentro de un proceso del cual tiene conocimiento la autoridad requerida, debe contestar teniendo en consideración dicha situación y no como una petición aislada.

Notificación de la decisión

La autoridad o particular encargados de resolver el asunto deben tomar las medidas para que el peticionario conozca la respuesta correspondiente. Por ello,

⁵³M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

⁵⁴Por medio de la cual se sustituyó el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

tienen la carga probatoria de demostrar que notificaron la respuesta al solicitante.

Elementos que conforman el derecho fundamental de petición

19. Por otro lado, esta Corporación también se ha pronunciado sobre los elementos estructurales que componen el derecho de petición. Particularmente, en la **Sentencia C-818 de 2011**⁵⁵, reiterada por la **C-951 de 2014**⁵⁶, se refirió a los siguientes elementos:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular

Tanto las personas naturales como las jurídicas son titulares del derecho fundamental de petición.⁵⁷

La petición puede ser verbal o escrita

La Corte ha señalado que el artículo 23 de la norma superior no hace ninguna diferenciación entre las peticiones presentadas de forma verbal y las escritas, en esa medida los dos tipos de solicitudes se encuentran amparadas por el derecho fundamental de petición.⁵⁸

Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa

Este Tribunal ha establecido que las solicitudes solo tienen el amparo constitucional cuando son presentadas en términos respetuosos. Particularmente la **Sentencia T-353 de 2000**⁵⁹ resaltó el deber de respeto a la autoridad ante la cual se presenta la petición, pues de lo contrario la obligación de responder no nace a la vida jurídica. En este sentido, **de forma excepcional** es posible rechazar una solicitud que se considere irrespetuosa, sin embargo, esta interpretación es restrictiva, en consideración a que no toda petición puede tacharse de esa manera para sustraerse de la obligación de dar una respuesta de fondo.

La informalidad de la petición

La Corte ha insistido en diferentes oportunidades que el derecho de petición se ejerce a pesar de que las personas no lo digan de forma expresa. En este sentido, si una autoridad exige que se diga específicamente que se presenta una solicitud de petición en ejercicio de este derecho, impone al ciudadano una carga que no se encuentra prevista en la ley ni en la Constitución Política.⁶⁰

⁵⁵M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁶M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁵⁷Al respecto consultar la Sentencia T-415 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁵⁸Al respecto consultar las sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁹M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁰Sentencia T-166 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

20. Con fundamento en lo anterior, esta Sala reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que i) toda persona tiene el derecho fundamental de presentar una petición ante alguna autoridad, ya sea que la petición sea de interés general o particular; ii) el derecho de petición es el vehículo que garantiza los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan; iii) el Estado tiene la obligación de establecer una herramienta que los obligue a responder las solicitudes que se pueden generar en desarrollo de su actividad. Esta respuesta debe ser clara, precisa, pronta, congruente y consecuente con el trámite dentro del cual se presenta la petición; y iv), con el fin de que la autoridad responda la petición de manera cabal, el peticionario debe formularla de manera respetuosa, ya sea de manera verbal o escrita.

El derecho a la educación y sus componentes. Reiteración jurisprudencial⁶¹

21. El artículo 67 de la Constitución de 1991 reconoce a la educación en una doble dimensión: como un derecho y un servicio público con función social. De este modo, garantiza que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica, así como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y principios constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho.

Por un lado, debe señalarse que la educación como servicio público exige del Estado acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son la universalidad, la solidaridad y la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Por otro lado, debe señalarse que si bien la educación está prevista como un derecho social, económico y cultural en el texto constitucional, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos⁶², la han reconocido como un derecho fundamental. Por consiguiente, el derecho a la educación también representa la posibilidad del enriquecimiento de la vida en sociedad y de la democracia, potencia al sujeto y, a través de él, a la humanidad.⁶³

22. El alcance de la educación como derecho fundamental también se rige bajo un conjunto de disposiciones, pertenecientes al bloque de constitucionalidad, que regulan y fijan el alcance de la educación y de las obligaciones estatales en la materia. Por ejemplo, los Estados deben tomar medidas tales como la implementación de la enseñanza gratuita y asequible, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar⁶⁴. Asimismo, la educación impartida

⁶¹Estas consideraciones fueron expuestas previamente en la sentencia T-629 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶²Sentencia C-520 de 2016 M.P. María Victoria Calle.

⁶³T-085 de 2017, M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado

⁶⁴La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 26, establece que toda persona tiene derecho a la educación. Su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por su parte, los artículos 28 y 29 de la

en los Estados debe asegurar el pleno desarrollo de la personalidad y dignidad de los estudiantes. En particular, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto Internacional sobre esta misma materia⁶⁵ -en adelante PIDESC- y precisó que existen cuatro facetas de la prestación: la aceptabilidad, la adaptabilidad, la disponibilidad o asequibilidad, y la accesibilidad.

La **Sentencia C-376 de 2010**⁶⁶ precisó los anteriores conceptos en los siguientes términos:

“i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”

De igual forma, esta Corporación estableció que cualquier medida que restrinja alguna de las anteriores facetas, sin que exista una justa causa, deriva en un acto arbitrario y, por ende, *“procede en su contra la acción de tutela y los demás instrumentos jurídicos y administrativos procedentes para exigir al Estado o al particular respectivo el cese inmediato de la vulneración”*⁶⁷.

De esta forma, la inviolabilidad de la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación conlleva a la incorporación de estas facetas en el texto constitucional, que deben asegurarle a los menores de edad una educación integral como sujetos de especial protección. Por consiguiente, estas dimensiones deben interpretarse en conjunción con los demás derechos constitucionales de los menores, tales como

Convención sobre los Derechos del Niño. Ratificada por el Estado colombiano mediante la ley 12 de 1991 también fija obligaciones para los Estados.

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

⁶⁵El Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Ratificado por el Estado colombiano a través de la ley 74 de 1968. en su artículo 13, señala que el derecho a la educación *“debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”*. En relación con este artículo, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) emitió la Observación General No. 13, en la que describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto.

⁶⁶M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

⁶⁷T-550 de 2005, M.P: Jaime Araújo Rentería

la integridad, la salud, la recreación, entre otros.⁶⁸ A lo anteriormente previsto se suma que estos aspectos han sido objeto de distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional. Respecto de la **asequibilidad o disponibilidad**, el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución señala que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, el inciso 1° del artículo 68 de la Carta Política da la posibilidad expresa a los particulares para fundar establecimientos educativos.

En la **Sentencia T-533 de 2009**⁶⁹, esta Corporación indicó que, de conformidad con el artículo 67 Superior, la educación obligatoria “*comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica*”. De este modo, la Corte subrayó que esta disposición constitucional se traduce en que, si bien el Estado tiene la obligación de disponibilidad respecto de todas las etapas de la educación (preescolar, primaria, secundaria y superior), se prioriza la consecución de un mínimo: un año de preescolar y nueve de educación básica, es decir 1 año de preescolar, 5 años de primaria y 4 de secundaria. También indicó que aunque el artículo 67 de la Constitución prevé que la educación es obligatoria para los niños y niñas entre los 5 y los 15 años, esta referencia debe ser entendida hasta los 18 años, ya que según el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño - ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991- la niñez se extiende hasta los 18 años.

En síntesis, bajo la esfera en mención, el Estado debe priorizar la consecución de la educación en los siguientes niveles: un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria, y la obligatoriedad para niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años.

23. Por otro lado, debe señalarse que la **accesibilidad** consta de tres dimensiones reconocidas constitucionalmente:

i) *No discriminación*: “*la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho*”.⁷⁰ La obligación correlativa del Estado en este punto es la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo, compromiso que en el ordenamiento jurídico colombiano se logra mediante el desarrollo del artículo 13 de la Constitución que reconoce el derecho a la igualdad.

ii) *Accesibilidad material*: la obligación estatal es garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico. Este deber corresponde al mandato previsto en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución que prescribe que el Estado

⁶⁸T-641 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁹M.P. Humberto Sierra Porto. Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional en las sentencias T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-137 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-008 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-055 de 2017, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

⁷⁰Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13 “El derecho a la educación”, párr. 6.

debe asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

iii) *Accesibilidad económica*: el inciso 4º del artículo 67 Superior indica que la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha especificado sobre esta norma que se entiende que solo la educación básica primaria tiene un carácter gratuito y obligatorio en las instituciones estatales, mientras progresivamente se alcanza la gratuidad universal para los niveles de secundaria y la educación superior⁷¹.

En consecuencia, la accesibilidad se refleja en la responsabilidad del Estado de eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad de su aprendizaje.

24. Sobre la **adaptabilidad**, la Corte Constitucional ha afirmado que la educación debe adaptarse a las necesidades de los estudiantes, de manera que se garantice su continuidad en el servicio educativo; en otras palabras, “*la adopción de medidas que adecúen [...] los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección*”⁷², como es el caso de los menores de edad en situación de discapacidad. En suma, este requisito cuestiona la idea de que los estudiantes deban ajustarse a las condiciones impuestas por el servicio de educación. Por el contrario, es el sistema educativo el que debe ajustarse a las necesidades de cada uno de los estudiantes conforme a su contexto social, cultural, condiciones físicas, psicosociales y demás características que puedan condicionar su aprendizaje y desenvolvimiento en el aula.⁷³

Por lo anterior, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecúen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección. De este modo, la aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.⁷⁴

Ahora bien, la doctrina internacional ha determinado que esta dimensión hace referencia a que la educación debe “*tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y reconocer las circunstancias de los alumnos en contextos*

⁷¹Sentencia C-376 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷²Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2010. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

⁷³Ídem.

⁷⁴Al deber estatal de asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo se refiere, explícitamente, el artículo 67 superior. El artículo 70 exige “*promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente*” y la Ley General de Educación define a la educación como un “*proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (...)*”.

culturales y sociales variados.”⁷⁵ Por lo tanto, la jurisprudencia ha interpretado que hace referencia a que “*la enseñanza secundaria exige planes de estudio flexibles y sistemas de instrucción variados que se adapten a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales*”.⁷⁶

Otra característica de la adaptabilidad “*consiste en su capacidad para generar las estrategias, métodos, y acciones necesarias hacia la garantía de la permanencia y la no deserción en la escuela.*”⁷⁷ Al respecto, es importante resaltar el artículo 28, literal e) de la Convención sobre los Derechos del Niño, señala que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. En igual sentido, el numeral 23 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006⁷⁸ dispone que le corresponde al Estado diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los niños, las niñas y los adolescentes del sistema educativo.

Esta Corporación, en la **Sentencia T-027 de 2018**⁷⁹, encontró que exigir a una persona en situación de discapacidad auditiva el cumplimiento de requisitos específicos de comunicación oral y comprensión auditiva que le son exigibles a estudiantes que no están en dicha condición, no responde a la adaptabilidad y a la flexibilidad que deben asegurar los programas de educación superior. Por consiguiente, la institución educativa accionada debía implementar ajustes razonables a su programa educativo con el fin que estos estudiantes tuvieran la capacidad de integrarse al proceso de aprendizaje escolar.

En consecuencia, una educación adaptable reconoce las particularidades de las personas y trabaja en función de garantizar los derechos humanos de toda la población, por lo que busca “*potenciar el respeto y la expresión de la diversidad cultural, generacional, étnica, sexual, de género, y de las subjetividades plurales que convergen en un mismo territorio de aprendizaje.*”⁸⁰

25. Por último, el criterio de **aceptabilidad** se ve reflejado en el inciso 5° del artículo 67 de la Carta, de conformidad con el cual el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar

⁷⁵Tomasevski, K. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Pág. 32. Disponible en línea en: http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf Consultado por última vez el 17 de abril de 2018.

⁷⁶Sentencia T-006 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁷Arias Orozco, E. *Situación del derecho a la educación, en los componentes de aceptabilidad y adaptabilidad, de niñas y niños víctimas del conflicto armado, en instituciones educativas públicas de Medellín*. Pág. 54. Disponible en línea en: http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/512/1/Situacion_Derecho_Educacion_Arias_2010.pdf Consultado por última vez el 18 de abril de 2018.

⁷⁸“*Por la cual se expide el Código de la Infancia y de la Adolescencia.*”

⁷⁹M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁸⁰Arias Orozco, E. *Situación del derecho a la educación, en los componentes de aceptabilidad y adaptabilidad, de niñas y niños víctimas del conflicto armado, en instituciones educativas públicas de Medellín*. Pág. 55. Disponible en línea en: http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/512/1/Situacion_Derecho_Educacion_Arias_2010.pdf Consultado por última vez el 18 de abril de 2018.

por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Adicionalmente, el inciso 3° del artículo 68 Superior establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, intérprete del PIDESC, exige que la forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, sean aceptables. Esto supone que sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. También, que se ajusten a los objetivos de la educación mencionados en el artículo 13 del pacto en mención y a las normas mínimas que apruebe cada Estado en materia de enseñanza. De esta forma, con el fin de evitar algún tipo de discriminación, esta Observación le exige a los Estados *“supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla. Los datos relativos a la educación deben desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos”*.

En suma, lo establecido por la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, busca imponer a los Estados tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: *“Las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer”*. Al cumplir con estos preceptos se salvaguarda la inviolabilidad de las facetas del derecho a la educación como fundamental, deber, derecho prestacional y servicio público con función social.

26. La Sala Plena de esta Corte ha abordado el contenido del derecho a la educación en distintos pronunciamientos. La **Sentencia C-210 de 1997**⁸¹ declaró inexecutable el artículo 186 de la Ley 115 de 1994⁸², el cual consagraba la gratuidad de la educación en los establecimientos públicos para hijos del personal de educadores, directivos y administrativos del sector educativo estatal, de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional muertos en servicio activo. En esa oportunidad, esta Corporación resaltó que el mandato constitucional de gratuidad de la educación *“es claro y no hace distinciones”* en cuanto a sus titulares.

Del mismo modo, en la **Sentencia C-170 de 2004**⁸³ la Corte precisó el alcance del derecho a la educación y diferenció su contenido para los niños y los adultos. En esa ocasión la Corte realizó una interpretación sistemática de los artículos 44 y 67 de la Constitución, por lo que concluyó que, si bien el derecho a la educación tenía un contenido fundamental para todos los niños, niñas y adolescentes sin importar la edad, en el caso de los adultos era distinto debido a que este derecho adquiriría un carácter prestacional y programático. Esta conclusión llevó a la Corte a declarar executable la expresión que prohíbe trabajar a los menores de 14 años y que impone a sus padres la obligación de

⁸¹M.P. Carmenza Isaza de Gómez (e).

⁸²“Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

⁸³M.P. Rodrigo Escobar Gil.

disponer que estos acudan a un centro educativo, bajo el entendido de que esta previsión se encuentra sujeta a las condiciones previstas en los Convenios Nos. 138 “*sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*” y 182 “*sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*” de la OIT.

Como se anotó anteriormente, la **Sentencia C-376 de 2010**⁸⁴ especificó aún más el contenido del derecho fundamental a la educación de los menores de edad debido a que determinó que tiene un carácter gratuito y obligatorio en el nivel básico de primaria. Además, reiteró que a partir de una interpretación armónica de los artículos 67 y 44 de la Constitución con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano en la materia, la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años. En esa ocasión la Corte decidió sobre la exequibilidad del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, que autoriza al gobierno nacional a regular los cobros que pueden hacer los establecimientos educativos estatales por concepto de derechos académicos, en atención a diferentes variables socio económicas. En esa providencia, esta Corporación estableció que la enseñanza primaria debe ser generalizada y accesible a todos por igual, por lo que es exigible inmediatamente. Como consecuencia de esto, determinó que el mecanismo para garantizar ese nivel de accesibilidad era la gratuidad de la prestación del servicio.

De este modo, la Corte concluyó que la gratuidad es una obligación que se predica del derecho a la educación pública en el nivel de básica primaria en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. En este sentido, “*el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado.*” Sin embargo, la providencia aclaró que debido al carácter progresivo de la educación básica secundaria y superior, el cobro de derechos académicos podía ser compatible con la obligación del Estado de implementar progresivamente la gratuidad en esos dos niveles. Por lo anterior, esta Corporación declaró que el artículo 183 de la Ley 115 de 1994 era exequible condicionalmente.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado de manera explícita sobre el componente de accesibilidad del derecho a la educación. En las **Sentencias T-690 de 2012**⁸⁵, **T-458 de 2013**⁸⁶ y **T-008 de 2016**⁸⁷ esta Corporación insistió en que la accesibilidad material implica adoptar medidas que eliminen las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad de su aprendizaje a pesar de las complejidades presupuestales. Las entidades obligadas no pueden dejar de resolver efectivamente las problemáticas educativas, entre ellas la prestación del servicio de transporte escolar, ya que esto pondría en riesgo de forma indefinida el disfrute del derecho fundamental a la educación.

⁸⁴M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁵M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁶M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁷M.P. Alberto Rojas Ríos.

27. En el caso de los menores de edad en situación de discapacidad, en las **Sentencias T-523 de 2016 y T-627 de 2017**⁸⁸, esta Corporación afirmó que el artículo 13 Superior establece que todas las personas son iguales, prohíbe la discriminación y señala que es obligación del Estado promover condiciones para asegurar la igualdad real de los grupos tradicionalmente marginados. Asimismo, este artículo precisa que recibirán protección especial quienes se encuentren en debilidad manifiesta en razón de su condición física o mental. De allí que esta Corporación haya establecido que el Estado debe impulsar *“la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales”*⁸⁹, con lo que rehúye la idea de una *“equiparación matemática (...) que exigiría absoluta homogeneidad, sino que [imponer] tratos iguales entre iguales, tratos diferentes entre supuestos disímiles e, incluso, medidas distintas en beneficios (sic) de grupos que aunque desde una perspectiva son iguales, desde otra requieren mejor tratamiento por parte del Estado.”*⁹⁰

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha concluido que *“la garantía de educación para las personas en situación de discapacidad implica por la prohibición de no discriminación y obligaciones concretas del Estado para proteger a los niños y niñas en situación de discapacidad por ser una población de especial protección.”*⁹¹. Lo anterior se traduce en la obligación de efectuar una **intervención de carácter positivo**, conforme a la cual, el Estado ha de diseñar mecanismos de política pública destinados a superar o aminorar los efectos de la desigualdad material que enfrentan esos grupos respecto del resto de la sociedad.⁹²

Uno de los mecanismos de política pública que se ha desarrollado es el modelo de **educación inclusiva**, el cual busca que en el aula concurren estudiantes con capacidades diferentes. La definición y alcance de este modelo se analizará en el acápite siguiente.

28. En razón a lo anterior, la Sala reitera la jurisprudencia de esta Corporación en la que establece que la educación: i) es un derecho inherente a la persona, y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; ii) es un derecho fundamental de las personas menores de 18 años; iii) es gratuita y obligatoria en el nivel de básica primaria; iv) debe priorizar su dimensión de servicio público de manera que todas las personas menores de 18 años accedan al menos a un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria; v) la integran 4 características fundamentales que se relacionan entre sí: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; vi) las entidades públicas del orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema

⁸⁸M.P: Gloria Stella Ortiz.

⁸⁹Sentencia C-178 de 2014. M.P: María Victoria Calle Correa.

⁹⁰Sentencia C-862 de 2008. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹¹A este respecto, consultar las sentencias C-178 de 2014, C-862 de 2008, T-629 de 2010, T-291 de 2009, T-167 de 2011, T-719 de 2003, C-458 de 2015 y C-804 de 2009.

⁹²Sentencia T-629 de 2017. M.P: Gloria Stella Ortiz.

educativo; y vii) el Estado tiene la obligación de realizar una intervención positiva con el fin de eliminar las barreras que los menores de edad en condición de discapacidad puedan acceder a una educación de calidad.

El derecho a la educación inclusiva de los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad

29. El artículo 13 de la Constitución establece que todas las personas nacen libres e iguales antes la ley, por lo que gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. También determina que es obligación del Estado promover las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva, de manera que debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, de esta forma, proteger a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Por otro lado, el artículo 44 de la Carta constituye una guía de interpretación para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De esta manera, indica que sus derechos prevalecen sobre los de los demás, y que el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para asegurar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus garantías constitucionales.

Por último, el artículo 68 dispone que es una obligación especial del Estado proporcionar el servicio público de educación a personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales.

30. La interpretación sistemática de estos tres artículos constitucionales le impone al Estado la obligación de proporcionar educación a los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad para materializar su derecho fundamental a la igualdad, y promover la eliminación efectiva de cualquier obstáculo con el que se puedan encontrar dentro de su proceso educativo.

31. Distintos instrumentos internacionales prevén y desarrollan las obligaciones de los Estados respecto a la garantía del derecho a la educación de las personas en situación de discapacidad. Uno los mecanismos más relevantes en este tema es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹³. En su artículo 3º establece la prohibición de discriminación y la necesidad de que exista una política de educación inclusiva y diferenciada para estas personas.

Por su parte, el artículo 24 establece que los Estados deben asegurar el acceso a un sistema de educación inclusivo para las personas en situación de discapacidad, por lo que tienen la obligación de realizar ajustes razonables en función de las necesidades individuales. Estas acciones específicas apuntan a las modificaciones y adaptaciones que, sin imponer una carga desproporcionada o indebida, son necesarias para garantizar a las personas con

⁹³Adoptada mediante la Ley 1346 de 2009.

discapacidad el goce en igualdad de condiciones de sus derechos fundamentales.

Asimismo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad presentó en agosto de 2016 sus observaciones sobre el informe inicial de Colombia. En relación con el artículo 24 de la Convención, sostuvo su preocupación por la baja participación de personas con discapacidad en las instituciones educativas y por la falta de aulas especializadas financiadas con recursos públicos.⁹⁴ Por lo anterior, recomendó al Estado colombiano adoptar un plan de transformación para alcanzar una educación inclusiva de calidad, y adoptar los ajustes razonables necesarios para garantizar la accesibilidad de los entornos. Además, sugirió la formación de docentes sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad.

32. En ese sentido, además de las cuatro facetas de la prestación mencionadas en el acápite anterior⁹⁵, las obligaciones internacionales del Estado Colombiano respecto al derecho a la educación de las personas en situación de discapacidad, son i) promover una política pública de integración y no discriminación; ii) garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de esta población; iii) permitir planes de estudio sean flexibles y adaptables a las necesidades particulares; iv) adoptar ajustes razonables en términos de infraestructura y calidad de la educación; y v) promover la formación del personal docente y de apoyo.

33. Desde el punto de vista interno, la legislación colombiana contempla distintos mecanismos para garantizar el derecho a la educación de personas con discapacidad. El artículo 46 de la Ley 115 de 1994⁹⁶ establece que la educación de las personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica o con capacidades intelectuales excepcionales, son parte integral del servicio público educativo. En ese sentido, señala que los establecimientos educativos deben organizar acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos.

34. Por su parte, el Capítulo II del Título II de la Ley 361 de 1997⁹⁷ determina que el Gobierno Nacional tiene la tarea de diseñar e implementar planes educativos especiales para los menores de edad en situación de discapacidad, los cuales deben garantizar el ambiente menos restrictivo para su formación integral. Asimismo, los artículos 10 y 13 establecen que el Ministerio de Educación debe establecer y difundir materiales educativos especializados y estrategias de capacitación para docentes en servicio.

⁹⁴Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. 31 de agosto de 2016. Disponible en línea en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf> Consultado por última vez el 20 de septiembre de 2018.

⁹⁵Aceptabilidad, Adaptabilidad, Disponibilidad y Accesibilidad.

⁹⁶Por la cual se expide la Ley general de educación.

⁹⁷Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.

35. En esa misma línea, el artículo 11 de la Ley 1618 de 2013⁹⁸ se refiere al derecho a la educación de las personas en situación de discapacidad. Este señala una amplia serie de obligaciones en cabeza de las entidades territoriales certificadas en educación, de las instituciones de educación privadas y estatales y del Ministerio de Educación, en relación con la educación preescolar, básica y media. Particularmente, establece que se deben implementar acciones de prevención sobre cualquier caso de exclusión o discriminación de estudiantes con discapacidad en los establecimientos educativos. Además, señala que se deben identificar las barreras que impiden el acceso, la permanencia y el derecho a una educación de calidad a personas con necesidades educativas especiales.

Asimismo, establece que el modelo educativo de las personas con discapacidad debe estar fundamentado en la inclusión, por lo que señala que se debe promover una cultura de respeto a la diversidad desde la perspectiva de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales como sujetos de derecho, específicamente en su reconocimiento e integración en los establecimientos educativos.

36. En desarrollo de estos mandatos legales, el Decreto 1075 de 2015⁹⁹ reglamentó la estructura del sector educativo, las responsabilidades de las autoridades a nivel nacional y territorial, los aspectos pedagógicos de los diferentes niveles académicos y las orientaciones curriculares.

Inicialmente, el capítulo 5 del decreto se ocupaba de los servicios educativos especiales. No obstante, este fue subrogado por el Decreto 1421 de 2017¹⁰⁰, mediante el cual se establecieron los principios, las definiciones básicas y los lineamientos necesarios para la operación del modelo de educación inclusiva.

En ese sentido, el numeral 7 del artículo 2.3.3.5.1.4. define la educación inclusiva como:

“un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de los niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo.”

Para llevar a cabo este modelo, fueron creados los Planes Individuales de apoyos y ajustes razonables (PIAR), que son una herramienta para garantizar

⁹⁸Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

⁹⁹Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

¹⁰⁰Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.

los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes de conformidad con el numeral 7 del artículo 2.3.3.5.1.4. del decreto citado. Estos se fundamentan en una valoración pedagógica y social del alumno que evalúa los apoyos y ajustes razonables que requiere, por lo que contienen las modificaciones al currículo y a la infraestructura que son necesarios para garantizar su aprendizaje, participación, permanencia y promoción dentro del sistema educativo.

Este mecanismo permite visibilizar i) el contexto general del estudiante dentro y fuera del establecimiento educativo; ii) su valoración pedagógica; iii) los informes de profesionales de la salud que aportan a la definición de los ajustes; iv) los ajustes curriculares, didácticos, evaluativos y metodológicos requeridos; v) los recursos físicos, tecnológicos y didácticos, necesarios para el proceso de aprendizaje y la participación del estudiante; y vi) las situaciones relevantes del alumno para su proceso de aprendizaje. En ese sentido, esta herramienta hace parte de la historia escolar del educando en condición de discapacidad y permite al Estado individualizar y apoyar sus necesidades.

El decreto también contempla la forma de financiar estos requerimientos. En efecto, el artículo 2.3.3.5.2.2.1. establece que con el objetivo de promover y garantizar la educación inclusiva en el país, el Ministerio de Educación financiará a los estudiantes en situación de discapacidad a través del Sistema General de Participaciones. Por cada estudiante con discapacidad reportado en el SIMAT, se girará un 20% adicional al presupuesto destinado, de conformidad con la disponibilidad presupuestal que haya en cada vigencia fiscal.

Ahora bien, el Decreto también señala una amplia serie de obligaciones en cabeza del Ministerio de Educación, de las entidades territoriales certificadas en educación y de las instituciones de educación privadas y estatales.

Respecto al Ministerio de Educación, los numerales 1 a 9 del literal a) del artículo 2.3.3.5.2.3.1., establecen que sus obligaciones principales son dar los lineamientos normativos, administrativos, pedagógicos y técnicos para la educación inclusiva en los diferentes niveles educativos; y coordinar con la producción, dotación y distribución de productos especializados en los establecimientos educativos oficiales de preescolar, básica y media, que atiendan personas con discapacidad visual y sordo ceguera. Además, este debe brindar asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación para la atención de personas con discapacidad y para la elaboración de los planes de implementación.

Sobre las entidades territoriales certificadas en educación, los numerales 1 a 6, 8 a 12, y 14 y 15 del literal b) del artículo 2.3.3.5.2.3.1., determinan que deben definir la estrategia de atención educativa territorial para estudiantes con discapacidad y su plan progresivo de implementación administrativo, técnico y pedagógico, así como la distribución de los recursos asignados por matrícula de estudiantes con discapacidad. Igualmente, estas deben gestionar los ajustes razonables que las instituciones educativas requieran para garantizar la

atención educativa a los estudiantes con discapacidad. Asimismo, deben definir y gestionar el personal de apoyo suficiente que requiere la entidad territorial, de acuerdo con la matrícula, desde el inicio del año escolar hasta su finalización.

Por último, los numerales 2 a 10, 12, 13 y 15 del literal c) del artículo 2.3.3.5.2.3.1., establecen que es responsabilidad de las instituciones educativas públicas y privadas reportar en el SIMAT a los estudiantes con discapacidad en el momento de la matrícula, el retiro o el traslado. Además, deben incorporar el enfoque de educación inclusiva y de diseño universal de los aprendizajes en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), así como crear y mantener actualizada la historia escolar del estudiante con discapacidad. Del mismo modo, deben adelantar procesos de formación docente con enfoque de educación inclusiva.

37. En conclusión, la legislación colombiana ha adoptado un modelo inclusivo de educación que no solo se ajusta a los estándares internacionales, sino que también impone una serie de obligaciones que buscan garantizar la igualdad efectiva de las personas con discapacidad en cabeza del Ministerio de Educación, de las entidades territoriales certificadas en educación¹⁰¹ y de las instituciones educativas públicas y privadas.

38. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también se ha ocupado de este tema en múltiples oportunidades. En ese sentido, en los últimos años las distintas Salas de Revisión, como regla general, han emitido órdenes con el objetivo de garantizar la educación inclusiva de menores de edad con discapacidad.

La educación inclusiva como regla general

39. Las reglas generales de la jurisprudencia han determinado que la educación inclusiva debe ser adoptada en las distintas instituciones pedagógicas. En ese sentido, se presenta como un mecanismo para combatir la discriminación de las personas con discapacidad y, además, como manifestación efectiva de los principios constitucionales de igualdad y pluralismo.

En la **Sentencia T-495 de 2012**¹⁰², la Sala Séptima de Revisión¹⁰³ estudió la tutela presentada por el padre de un estudiante de un colegio contra la Secretaría de Educación de Bogotá, ya que consideraba que la entidad había vulnerado los derechos de su hijo al negarse a nombrar un profesor especializado que lo apoyara en el aula, dado que padecía de trastorno del espectro autista y requería un apoyo especial.

¹⁰¹El artículo 20 de la Ley 715 de 2001 establece que las entidades territoriales certificadas son aquellas que cumplen con la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar de manera autónoma el sistema educativo en su territorio. Las entidades territoriales certificadas son los departamentos, los distritos y los municipios con más de cien mil habitantes, sin perjuicio de todas aquellas que también se hayan certificado de conformidad con los parámetros legales vigentes.

¹⁰²M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰³Conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

En relación con el derecho a la educación, la Sala consideró que la entidad accionada no cumplió con las obligaciones consignadas en la Convención sobre los Derechos de las Personas en situación de Discapacidad, ya que esta establece que se debe prestar apoyo pedagógico en los centros educativos para garantizar el derecho a la educación. En ese sentido, señaló que la discapacidad no debía ser entendida como una enfermedad o un obstáculo para vivir, sino que debía ser abordada desde el matiz de la diversidad y del pluralismo, valores protegidos en la Constitución y que a la vez promueven la tolerancia y la igualdad. Por lo tanto, destacó que la discapacidad no solo debía abordarse desde el punto de vista médico sino desde otras aristas que permitieran atenderla de manera integral.

Ordenó a la Secretaría asignar personal docente en la institución distrital para que acompañara el proceso educativo del hijo del accionante y de aquellos niños que en similares condiciones.

Asimismo, en la **Sentencia T-847 de 2013**¹⁰⁴, la Sala Sexta de Revisión¹⁰⁵ conoció una tutela interpuesta por una madre cuyo hijo con discapacidad había sido retirado de su colegio porque su comportamiento le ocasionaba problemas con los otros estudiantes. En razón de lo anterior, la demandante acudió a la Secretaría de Educación de Bogotá con el fin de ubicar a su hijo en un plantel educativo y fue remitida a la Secretaría de Integración Social.

La Secretaría de Educación de Bogotá evaluó al hijo de la accionante y determinó que debía educarse en un colegio distrital ordinario, ya que contaba con las capacidades para hacerlo sin importar su discapacidad. No obstante, la demandante denunció que después de esta evaluación, las distintas secretarías no le habían prestado una atención efectiva, debido a que durante dos años no habían permitido el ingreso de su hijo a ninguna institución.

La Sala evidenció un trato discriminatorio frente al menor de edad ya que, pese a tener un concepto médico psiquiatra que señalaba la necesidad de que tuviera una ubicación escolar urgente, se omitió ofrecer un trato especial al niño. De igual forma, concluyó que el menor de edad padecía un tipo de autismo sobre el cual los médicos especialistas habían reiterado la necesidad de que estuviera integrado a un ambiente de educación que le permitiera su desarrollo y potenciar sus habilidades. Para ello, se enfatizó en que, en estos casos, la familia, la sociedad y el Estado debían optar por acciones positivas para lograr una efectiva inclusión del menor, lo cual implicaba realizar los ajustes y procedimientos razonables para brindar la prestación de los servicios educativos de manera consecuente con su situación de discapacidad.

Sin embargo, la Sala declaró carencia actual del objeto por hecho superado debido a que el niño había sido matriculado en el plantel educativo oficial República Bolivariana de Venezuela (EID), en el cual se le estaba proporcionando una educación inclusiva que se adaptaba a sus condiciones.

¹⁰⁴M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰⁵ Conformada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos

En la **Sentencia T-488 de 2016**, la Sala Novena¹⁰⁶ de la Corte Constitucional conoció una tutela interpuesta por la madre de un niño de doce años de edad y con síndrome de *Asperger*. La accionante solicitó ordenarle a la Secretaría de Educación de Bogotá tomar las medidas correspondientes para que su hijo obtuviera un cupo en grado sexto dentro de una institución de educación inclusiva.

La Sala Novena indicó que el modelo de educación inclusiva se define como “*un conjunto de procesos orientados a eliminar o minimizar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación de todo el alumnado*”. Por lo tanto, señaló que las instituciones educativas deben tomar acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos, y que a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas del país se les atribuye la organización de la oferta educativa para la población con discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales. Además, resaltó que las instituciones educativas tienen la obligación de adecuar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que contemple las estrategias, experiencias, y recursos docentes, pedagógicos y tecnológicos necesarios para prestar el servicio educativo a la población en condición de discapacidad. Por último, afirmó que la prestación del servicio educativo debe atender las condiciones médicas de cada estudiante con el fin que este se integre al ambiente escolar.

En consideración a lo anterior, la Sala Novena ordenó a la Secretaría de Educación de Bogotá garantizar el derecho a la educación del hijo de la accionante, lo cual se tradujo en la necesidad de que pudiera estudiar y aprender junto con los estudiantes que no tuvieran discapacidades y asegurarle un servicio educativo que se acompañe a su diagnóstico de síndrome de *Asperger*.

Por último, en la **Sentencia T-629 de 2017**¹⁰⁷, la Sala Quinta de Revisión¹⁰⁸ conoció el caso de 103 menores de edad con discapacidad en condiciones de fragilidad socioeconómica, que habían visto interrumpido su proceso educativo porque la Secretaría de Educación de Cartagena había decidido no aprobar la contratación de servicios educativos especiales en su favor y, en consecuencia, había dejado de costearlos.

A pesar de que durante el proceso la Alcaldía había garantizado el acceso de los niños a un centro de educación especial, la Sala precisó que desde la perspectiva de la educación inclusiva esto representaba un retroceso hacia el aislamiento de las personas con discapacidad, ya que cercenaba las posibilidades de diálogo entre agentes con capacidades diferentes entre sí.

¹⁰⁶ Integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Luis Guillermo Guerrero Pérez

¹⁰⁷M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁸Conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

Señaló que la manera en que se habían intentado salvaguardar los derechos de los menores de edad no correspondía a los desafíos y paradigmas actuales de la educación para personas en condición de discapacidad, ya que la medida no observaba todas las dimensiones del derecho a la educación. De este modo, afirmó que si bien garantizaba el componente de accesibilidad, soslayaba el de aceptabilidad debido a que no tenía en cuenta la diversidad de capacidades de los estudiantes.

Por lo anterior, ordenó a la Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena que, con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, y previo consentimiento informado de los menores de edad a través de sus representantes legales, valoraran la condición de discapacidad de estos para determinar cuáles tenían la necesidad invariable de prestarles servicios de educación especial, y cuáles tenían la posibilidades de ser inscritos en aulas regulares de forma en que pudieran desarrollar sus capacidades diversas.

40. En ese sentido, se ve que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la educación inclusiva es un enfoque amplio de reconocimiento de capacidades diversas que concurren en un sitio de enseñanza para potenciar las habilidades de las personas con discapacidad. De esta forma, ha establecido que esta debe ser aplicada como regla general, ya que hace efectivos los presupuestos constitucionales de igualdad y de pluralismo.

Los ajustes razonables como manifestación de la educación inclusiva

41. Las reglas generales sobre educación inclusiva en la jurisprudencia también han determinado que los colegios, instituciones pedagógicas o evaluadoras, deben llevar a cabo los ajustes razonables coherentes con las necesidades y apoyos pedagógicos de cada individuo.

En la **Sentencia T-994 de 2010**¹⁰⁹, la Sala Novena de Revisión¹¹⁰ conoció el caso de una madre que interpuso acción de tutela porque la Gobernación del Amazonas sistemáticamente había omitido dar respuesta a sus peticiones. En estas le solicitaba a la entidad que adelantara los trámites pertinentes para que el colegio en el que estudiaba su hija con discapacidad, contratara personal idóneo para prestarle su educación. La Sala sostuvo que el principio de no discriminación prohíbe considerar legítimo que los menores con discapacidad vean truncado el acceso a su formación básica, del mismo modo que las esferas positivas del principio de igualdad ordenan la adopción de medidas positivas especiales de protección hacia grupos vulnerables. Además, sostuvo que para cumplir con la entonces reciente Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Estado tiene la obligación de realizar ajustes razonables para cada individuo, en adición a las políticas públicas generales en la materia e incluir a las personas con discapacidad en el diseño de estas.

¹⁰⁹M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁰Conformada por la Magistrada María Victoria Calle Correa y los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, y Mauricio González Cuervo.

No obstante, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que el colegio en el que estudiaba la menor ya había contratado a personas capacitadas para proporcionarle una educación acorde a sus necesidades.

En la **Sentencia T-598 de 2013**¹¹¹, la Sala Séptima de Revisión¹¹² analizó la acción de tutela presentada por el padre de un menor de edad contra el ICFES. Este había solicitado el amparo porque después de que el acudiente había informado a la entidad que su hijo tenía una condición de salud visual que requería la adecuación de textos o un apoyo para presentar la prueba de Estado, la entidad le entregó un kit para invidentes aun cuando él había indicado que ese no era el tipo de apoyo que requería su hijo.

Al resolver el asunto, la Sala afirmó que *“lo que se pretende no es que se varíen las condiciones técnicas estandarizadas de evaluación en los exámenes, sino que se tengan en cuenta las excepcionalidades de las personas a examinar, con el fin de que se les brinden ayudas adecuadas, de acuerdo con los parámetros generales fijados por el Ministerio de Educación Nacional”*. Por lo tanto, solicitó al Ministerio de Educación que desarrollaran políticas que tuvieran en cuenta todas las necesidades y ajustes razonables que necesitaran las personas, de manera que los apoyos proporcionados se brindaran de conformidad al tipo de discapacidad.

Del mismo modo, en la **Sentencia T-523 de 2016**¹¹³, la Sala Quinta de Revisión¹¹⁴ analizó el caso de un menor de edad cuya institución educativa especial había sido retirada del Banco de Oferentes de un municipio, ya que incumplía los requisitos legales para contratar el servicio educativo con la entidad territorial. Lo anterior, debido a que la institución no había cumplido con los resultados mínimos en las pruebas SABER respecto a los otros colegios localizados en el mismo municipio.

En sus consideraciones, la Sala Quinta advirtió que el sistema de educación debe reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso por garantizar igualdad de oportunidades. Lo anterior implica que el aula, como reflejo de la sociedad, abra camino hacia una educación inclusiva; es decir, no puede separar a los miembros de la sociedad en razón de sus competencias. Seguidamente, la Sala Quinta recordó la obligación que tienen las instituciones educativas de adelantar ajustes razonables al programa educativo para que las personas en situación de discapacidad puedan gozar, en igualdad de condiciones, del derecho a la educación.

En cuanto al método de evaluación del sistema educativo, señaló que debe basarse en los objetivos propuestos para la educación y tener en cuenta las distintas dimensiones que definen una educación de calidad. No obstante,

¹¹¹M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹²Conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹³M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁴Conformada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e) y Jorge Iván Palacio Palacio.

advirtió que las pruebas SABER persiguen evaluar determinados tipos de conocimientos y, en consecuencia, excluían algunos aspectos esenciales para cuantificar la calidad de la educación inclusiva.

En esa medida, ordenó al Ministerio de Educación que creara un método para evaluar a los planteles educativos que ofrecen educación inclusiva, de manera en que estos se pudieran presentar a los Bancos de Oferentes de las diferentes entidades territoriales.

Por último, en la **Sentencia T-679 de 2016**¹¹⁵, la Sala Sexta de Revisión¹¹⁶ examinó el caso de un padre que había interpuesto una acción de tutela en representación de su hijo en situación de discapacidad, debido a que no podía ingresar a las instalaciones del colegio en el que estudiaba porque la institución no contaba con la infraestructura necesaria.

La Sala volvió a afirmar que “*los menores de edad son titulares del derecho fundamental a la educación en condiciones de igualdad, independientemente de las limitaciones físicas, cognitivas o de cualquier otro tipo que presenten*”. De este modo, afirmó que ante una situación que genere discapacidad, el Estado debe eliminar las barreras que impidan el goce y disfrute efectivo de esa garantía a través de la inclusión en el sistema tradicional, o en el especializado cuando las circunstancias lo ameriten.

En ese sentido, precisó que la educación inclusiva implica que todos los estudiantes puedan hacer parte de las instituciones pedagógicas sin importar sus características. Por lo tanto, afirmó que este modelo educativo supone que todos menores de edad pueden aprender juntos siempre y cuando se lleven a cabo los ajustes razonables necesarios para que estén en las mismas condiciones. Por lo tanto, ante la dificultad que implicaba en ese caso la construcción de rampas de acceso en el colegio, la Sala le ordenó a la Secretaría de Educación de ese Distrito que llevara a cabo un estudio que comprendiera las instituciones disponibles con programas de inclusión de enseñanza flexible, donde los alumnos pudieran acceder sin perjuicio de su discapacidad.

42. En suma, la jurisprudencia constitucional ha determinado que en el sistema educativo subsisten barreras para las personas en situación de discapacidad. Aunque las normas destacan que los currículos, los accesos y los métodos de evaluación se deben ajustar a los estudiantes, en ocasiones, la diversidad de situaciones escapa a los ajustes razonables previstos por las entidades. Por lo tanto, las distintas Salas de Revisión han tomado decisiones que garantizan que estos ajustes sean efectivos y se vean materializados.

Excepciones a la educación inclusiva

43. Ahora bien, aunque la implementación de la educación inclusiva es la regla general en la jurisprudencia vigente, ha habido casos excepcionales en que algunas Salas de Revisión han determinado que, debido a algunas

¹¹⁵M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁶Conformada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Aquiles Arrieta Gómez (e) y Jorge Iván Palacio Palacio.

particularidades fácticas del caso, las autoridades también están autorizadas a prestar un servicio educativo diferenciado.

Por ejemplo, en la **Sentencia T-791 de 2014**¹¹⁷, la Sala Octava de Revisión¹¹⁸ estudió el caso de un menor de edad que sufrió un accidente que le ocasionó una discapacidad mental. La madre del niño presentó acción de tutela contra la EPS y dentro de sus pretensiones, requería que se le proporcionara atención en un instituto especial para jóvenes con condiciones de salud similares.

De este modo, la Sala consideró que la educación especial se concibe como un recurso extremo que solo debe ser ordenado cuando las valoraciones médicas, psicológicas y familiares la consideren como la mejor opción para hacer efectivo el derecho a la educación del menor de edad. En ese sentido, resaltó el componente de integración que implica adoptar una visión inclusiva de la educación.

No obstante, teniendo en cuenta las recomendaciones médicas y familiares, se ordenó la prestación de educación especializada al menor de edad.

En esa misma línea, en la **Sentencia T-465 de 2015**¹¹⁹, la Sala Séptima de Revisión¹²⁰ conoció la tutela presentada por una mujer en representación de sus dos hijos, quienes habían sido rechazados en varias instituciones educativas por su bajo rendimiento académico debido a su discapacidad mental. En ese sentido, la peticionaria solicitó a la Secretaría de Educación y a la Secretaría de Integración Social, dos cupos dentro de alguna institución para que sus hijos aprendieran un oficio o un arte.

Al resolver el caso, la Sala consideró que la Alcaldía del municipio donde vivían los niños debía garantizar cupos en centros educativos especiales, dado a las distintas dificultades que estos habían enfrentado para ingresar a las instituciones de educación regular. Sostuvo que:

“[C]ontando con recomendación médica, valoración psicológica y con el deseo de sus padres de que los jóvenes sean recibidos en una institución especial donde puedan aprender un arte u oficio, la Sala considera que se cumplen las condiciones para que ambos sean matriculados en una institución de carácter especial, pues se probó la necesidad de que en este caso se recurra a esta clase de educación.”

44. En ese sentido, las Salas de Revisión también han ordenado una educación especial diferenciada como último recurso. Este solo debe ser usado cuando las evaluaciones psicológicas, familiares y médicas consideren que es la mejor

¹¹⁷M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (e).

¹¹⁸Conformada por las Magistradas María Victoria Sáchica Méndez, María Victoria Calle Correa y el Magistrado Luis Ernesto Vargas.

¹¹⁹M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁰Conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y por la magistrada Myriam Ávila Roldán (e).

opción posible para materializar el derecho a la educación de los menores de edad.

45. En conclusión, como regla general la jurisprudencia constitucional ha adoptado el enfoque de la educación inclusiva para materializar el derecho a la educación de menores de edad con discapacidad. Esta perspectiva supone un reconocimiento de capacidades diversas que concurren en un sitio de enseñanza para potenciar las habilidades de todas las personas, por lo que materializa los presupuestos constitucionales de igualdad y pluralismo.

Para ejecutar esta noción de la educación deben llevarse a cabo los ajustes razonables necesarios para los alumnos, de manera en que estos efectivamente reciban una educación que les garantice la materialización de los presupuestos de adaptabilidad y accesibilidad que rigen el derecho a la educación en Colombia.

No obstante, el paradigma de la educación inclusiva admite excepciones. La jurisprudencia constitucional también ha aceptado que una educación especial diferenciada puede ser admitida como un último recurso cuando las valoraciones médicas, psicológicas y familiares la consideren como la mejor opción para hacer efectivo el derecho a la educación del menor de edad.

Caso concreto

46. La señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija, interpuso acción de tutela contra la Gobernación de Bolívar y la EPS Mutual Ser porque presuntamente vulneraron los derechos fundamentales de petición y educación de la niña. Argumentó que las accionadas no dieron respuesta a una petición interpuesta por ella, y que el colegio en donde se educa su hija no cuenta con las personas y elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva y diferenciada.

47. De las pruebas que obran en el expediente y de las recaudadas en sede de revisión, la Sala pudo establecer lo siguiente:

- i) El 20 de septiembre de 2017, la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, en representación de su hija Viviana Concepción Batista Torreglosa, radicó una petición ante la Secretaría de Educación de Villanueva, la Secretaría de Salud del mismo municipio y la EPS Mutual Ser.¹²¹ En esta solicitó que a su hija se le prestara una educación inclusiva, debido a que el colegio en el que se educa no cuenta con docentes capacitados desde esta perspectiva y tampoco con los insumos necesarios para proporcionarla.
- ii) El 11 de octubre de 2017, la Secretaría de Educación de Villanueva respondió a la petición de la accionante. En su contestación le informó a la actora que su solicitud sería remitida a la Secretaría de Educación de Bolívar, debido a que afirmó que esta era la

¹²¹Fol. 3-5, cuaderno de primera instancia.

entidad competente en la asignación de docentes y de material especializado. Por su parte, la EPS Mutual Ser no allegó ninguna respuesta.

- iii) El 6 de marzo de 2018 se llevó a cabo una capacitación en las instalaciones del colegio de la niña, en la que un profesional especializado en educación inclusiva designado por la Secretaría de Educación Departamental se reunió con la mamá de la menor de edad y los profesores de la institución. En esta se le prestó asesoría tanto a los docentes como a la madre, para darles lineamientos sobre cómo llevar a cabo el proceso académico de la niña. En Sede de Revisión, la Secretaría de Educación de Bolívar manifestó que esta capacitación se llevó a cabo como respuesta a la petición presentada por la accionante el 20 de septiembre de 2017.
- iv) El 19 de septiembre de 2018, el Ministerio de Educación certificó que la Secretaría de Educación de Bolívar no le había presentado la versión definitiva del Plan de Implementación Progresiva a la que hace referencia el Decreto 1421 de 2017. Lo anterior, a pesar de que el 18 de julio de 2018 el Ministerio le había notificado a esa entidad que, debido a que la versión inicial del plan que había presentado estaba incompleta, tenía hasta el 27 de ese mes para allegar el documento definitivo.
- v) El 27 de septiembre de 2018, la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, aseguró que no cuenta con los profesionales idóneos ni con los elementos necesarios para atender las necesidades educativas de Viviana Concepción Batista Torreglosa. Adem, resaltó que la niña no asiste regularmente a clases y que, por sugerencia de su madre, cursa el grado de Preescolar desde hace tres años.
- vi) El 4 de octubre de 2018, la EPS Mutual SER manifestó que le ha prestado toda la atención en salud que ha requerido la niña y, como evidencia de esta afirmación, anexó todas las autorizaciones de servicios que le ha prestado y documentos de la historia clínica que describen su proceso.

48. De los hechos expuestos se advierte que en este caso concurren dos temas constitucionales derivados de la situación fáctica: el derecho de petición y el derecho a la educación. En **primer lugar**, la Secretaría de Educación de Villanueva respondió oportunamente la petición de la accionante, la Secretaría de Educación de Bolívar no lo hizo de manera directa y la EPS Mutual Ser omitió hacerlo. En **segundo lugar**, la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, aún no cuenta con docentes capacitados en educación inclusiva, ni con los elementos necesarios para proporcionarla. Por lo tanto, la menor de edad Viviana Concepción Batista Torreglosa no recibe educación con el enfoque pedagógico que requiere. La Sala estudiará de forma independiente cada una de las situaciones previamente identificadas, con la finalidad de establecer las eventuales vulneraciones de los derechos invocados por los demandantes y sus correspondientes remedios.

i) La de petición presentada por la demandante el 20 de septiembre de 2017

49. La accionante presentó una petición el 20 de septiembre de 2018 ante la Secretaría de Educación de Villanueva, la Secretaría de Salud del mismo municipio y la EPS Mutual Ser. En esta solicitó que se le prestara una educación con perspectiva inclusiva a su hija, pues, a pesar de que tiene una discapacidad visual y mental leve, el colegio en el que estudia no tiene los docentes ni la infraestructura necesaria para proporcionarle una formación que se ajuste a sus necesidades.

En primer lugar, la Secretaría de Salud Municipal respondió la petición y afirmó que esta situación no era de su competencia. En segundo lugar, la Secretaría de Educación de Villanueva le dio respuesta a la actora y le informó que remitiría su solicitud a la Secretaría de Educación de Bolívar, debido a que esta era la entidad competente para resolverla. Por último, la EPS Mutual SER omitió contestar la petición de la accionante.

Por su parte, la Secretaría de Educación de Bolívar, en oficio del 2 de octubre de 2018, manifestó que, aunque no había contestado formalmente la petición remitida, el 6 de marzo de 2018 se había reunido con los profesores y la mamá de la niña en las instalaciones del colegio y les había proporcionado capacitación sobre educación inclusiva en respuesta a la solicitud presentada por la madre.

50. En razón a lo anterior, la Sala considera que la Secretaría de Educación de Villanueva no vulneró el derecho fundamental de petición de la actora, pues atendió la petición y, en lo que no era competente, la trasladó a la autoridad correspondiente. No obstante, tanto la EPS Mutual SER como la Secretaría de Educación de Bolívar sí violaron este derecho por distintas razones. La primera simplemente omitió dar respuesta. Respecto a la segunda, es importante señalar que no es posible afirmar que la capacitación del 6 de marzo de 2018 se dio con motivo de la petición presentada por la actora, ya que como se estableció en Sede de Revisión, la Institución Educativa de Villanueva también le había solicitado a esa entidad que le prestara asistencia pedagógica para atender las necesidades de la niña. En ese sentido, no hay elementos que permitan establecer que la presunta respuesta de la Secretaría se dio dentro del trámite en el que se presentó la solicitud, ni que esta contestación atendió de manera clara, precisa, congruente y consecuente las pretensiones de la peticionaria.

Ahora bien, respecto al matoneo denunciado por la madre de Viviana Concepción, en Sede de Revisión el colegio fue enfático en que la niña no es víctima de ninguna clase de *bullying* o acoso, y la misma señora Clarisa Inés Torreglosa Lara no hizo referencia a estos hechos a pesar de que le fue preguntado. De esto modo, esta Sala concluye que la menor de edad no ha sido víctima de matoneo ya que no hay ni denuncias ni hechos que lo demuestren. No obstante, es importante recordar que en otros pronunciamientos esta Corporación ha señalado que el acoso escolar no es una práctica aislada en el

sistema educativo en Colombia¹²², de manera que esta Sala de Revisión insta a la familia de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa, a la Institución Educativa de Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez y todas las demás autoridades, a denunciar cualquier acto de matoneo del que sea víctima la menor de edad, ya que estos hechos constituyen una grave violación a sus derechos fundamentales.

51. En consecuencia, la Sala considera que a la accionante le fue vulnerado el derecho de petición y, en particular, el derecho a obtener una respuesta clara, precisa y congruente. Por consiguiente, debe recordársele a las autoridades que este derecho no solo está consagrado en el artículo 23 de la Constitución, sino que en numerosas ocasiones esta Corporación ha reconocido que también es un mecanismo idóneo para hacer efectivas otras prerrogativas¹²³, como en este caso es el derecho a la educación de la niña.

Por lo tanto, se revocará la sentencia del 26 de enero de 2018 del Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En consecuencia, se amparará el derecho de petición de la demandante vulnerado por la Secretaría de Educación de Bolívar y la EPS Mutual SER.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en este caso la petición presentada por la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara tenía como objetivo que le fuera proporcionada una educación inclusiva a su hija, el análisis y órdenes con respecto a esta situación serán determinadas en el siguiente acápite, debido a que este se ocupa de esta materia.

ii) El derecho a una educación inclusiva de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa

52. Como previamente se advirtió, los hechos probados en el proceso evidencian que Viviana Concepción Batista Torreglosa es una niña en situación de discapacidad que no recibe una educación con perspectiva inclusiva, debido a que el colegio en el que se educa no cuenta con el personal, ni con los elementos requeridos para proporcionarle la enseñanza que necesita. En ese sentido, la Sala examinará las responsabilidades que tienen las distintas partes involucradas en este caso a la luz de las disposiciones constitucionales y legales a fin de determinar si han cumplido sus funciones y competencias, pues, al parecer, no han adelantado acciones efectivas que materialicen cabalmente el derecho a la educación de la menor de edad.

53. Como puede verse en el artículo 44 superior, la educación es un derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes, de manera que la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de garantizar que esta prestación se vea materializada.

¹²² Ver Sentencia T-478 de 2015, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

¹²³ Sentencia T-207 de 2018, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

En concordancia con lo anterior, y en desarrollo del artículo 68 de la Constitución, el artículo 7° de la Ley 115 de 1994 establece que a la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, le corresponde matricular a los menores de edad en las instituciones educativas que respondan a sus expectativas para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional. Además, la familia debe buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos, contribuir solidariamente con la institución educativa para su formación y proporcionarles un ambiente adecuado para su desarrollo integral.

Además, el artículo 14 del Código de Infancia y Adolescencia salvaguarda este derecho, al determinar la responsabilidad parental como un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. De esta forma, es esta responsabilidad la que asegura que los niños, niñas y adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

Por otro lado, el artículo 148 de la Ley 115 de 1994 establece cuáles son las funciones del **Ministerio de Educación** en cuanto al servicio público educativo. En este sentido, el literal a) del numeral 2° de esta norma le impone la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Ley y de los reglamentos sobre educación. Lo anterior, con el objetivo de que ejerza como **garante del sistema educativo general y de que afiance su buen funcionamiento en un marco de descentralización.**

Respecto a sus obligaciones en materia de educación inclusiva, el numeral 3 del literal a) del artículo 2.3.3.5.2.3.1. del Decreto 1421 de 2017 determina que una de sus funciones es *“hacer seguimiento a la ejecución de las estrategias de atención a estudiantes con discapacidad que definan las entidades territoriales certificadas en educación y diseñar y hacer seguimiento a los indicadores que den cuenta de la educación inclusiva de la población con discapacidad en los diferentes niveles educativos.”*

Por su parte, los literales a), b) y c) del artículo 151 de la Ley 115 de 1994 establecen que las **Secretarías de Educación Departamentales** deben:

- i) velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio;
- ii) establecer las políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional; y
- iii) organizar el servicio educativo estatal de acuerdo con las prescripciones legales y reglamentarias sobre la materia y supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y particulares.

Asimismo, los numerales 1 a 5, del literal b) del artículo 2.3.3.5.2.3.1. del Decreto 1421 de 2017 establecen que estas deben:

- i) definir la estrategia de atención educativa territorial para estudiantes con discapacidad y su plan progresivo de implementación administrativo, técnico y pedagógico;
- ii) elaborar un informe anual sobre el impacto de la estrategia implementada y remitirlo al Ministerio de Educación Nacional para el análisis pertinente;
- iii) gestionar la valoración pedagógica del estudiante con discapacidad;
- iv) asesorar a las familias de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad sobre la oferta educativa disponible en el territorio y sus implicaciones frente a los apoyos, y así, gestionar a través de los planes de mejoramiento de las secretarías los ajustes razonables que las instituciones educativas requieran.

Respecto a las **Secretarías de Educación Municipales**, el artículo 152 de la Ley 115 de 1994 señala que estas deben asegurar la prestación de servicios educativos estatales de educación preescolar, básica y media en su territorio.

Por otro lado, el artículo 138 de la Ley 115 de 1994 determina que las Instituciones Educativas son las encargadas de prestar el servicio educativo según los lineamientos del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Educación Departamental. Además, según los numerales 2, 3 y 4 del literal c) del artículo 2.3.3.5.2.3.1. del Decreto 1421 de 2017, estas deben **reportar en el SIMAT a los estudiantes con discapacidad en el momento de la matrícula, incorporar el enfoque de educación inclusiva y de diseño universal de los aprendizajes en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), los procesos de autoevaluación institucional y en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), así como crear y mantener actualizada la historia escolar del estudiante con discapacidad.**

54. Ahora que se han establecido las distintas funciones y responsabilidades que competen las partes de este proceso, esta Sala procede a analizar de qué manera sus acciones u omisiones pudieron afectar el derecho a la educación de Viviana.

En primer lugar, se tiene que la familia de la menor de edad, y particularmente su madre, ha realizado grandes esfuerzos para garantizar que pueda avanzar en sus capacidades. Lo anterior se ve reflejado en el hecho de que, a pesar de las limitaciones que les impone su situación socioeconómica, la niña asiste regularmente a las terapias autorizadas por la EPS y se encuentra en tratamiento permanente por parte de diversos especialistas.

Sin embargo, el proceso académico de Viviana no se ha llevado a cabo de manera satisfactoria, ya que no asiste con regularidad a la jornada escolar y por sugerencia de sus padres cursa el mismo grado académico desde hace tres años.

De igual manera, de la comunicación enviada por el Ministerio de Educación se concluye que en abril del año en curso recibió la primera versión del Plan de Implementación Progresiva del Decreto 1421 de 2017 por parte de la Secretaría de Educación de Bolívar. Sin embargo, el 18 de julio de este año el Ministerio

le envió una comunicación a la mencionada Secretaría informándole que este estaba incompleto, por lo que le comunicó que debía remitir una nueva versión a más tardar el 27 de ese mes, plazo que la entidad incumplió. Asimismo, este informó que no ha ejecutado la dotación de materiales a la Institución Educativa Villanueva, ya que no ha sido posible precisar qué tipo de apoyos tecnológicos requiere la niña Batista Torreglosa.

En segundo lugar, se tiene que la Secretaría de Educación de Bolívar no respondió oportunamente la petición presentada por la accionante y que, a pesar de haber presentado una primera versión del Plan de Implementación Progresiva del Decreto 1421 de 2017, nunca llevó a cabo las correcciones exigidas por el Ministerio de Educación. Además, a pesar de que conoció sobre la situación de la menor de edad en la reunión del 6 de marzo de 2018, su actuación se limitó a dar una capacitación a los docentes y a la mamá de la accionante.

En tercer lugar, la Secretaría de Educación Municipal cumplió con su deber constitucional al responder la petición de la accionante y de remitirla a la entidad correspondiente.

En cuarto lugar, la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, a pesar de no contar ni con el personal ni con los recursos necesarios, ha llevado a cabo todas las actuaciones a su alcance para prestarle el mejor servicio educativo a la niña dentro de sus competencias. Además, ha cumplido con sus deberes legales en la medida en que no solo tiene una historia académica de la menor de edad, sino que también la registró oportunamente en el SIMAT.

55. De esta forma, la Secretaría de Educación de Villanueva y la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, han cumplido con sus deberes constitucionales; mientras que el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación Departamental no lo han hecho. En cuanto a los deberes de la familia de Viviana, son necesarias varias consideraciones específicas.

Para la Sala, son notables los grandes esfuerzos familiares para que Viviana reciba se tratamiento de manera continua -el cual siempre ha sido garantizado por su EPS- y pueda recibir una educación acorde con sus necesidades, de hecho este proceso inició por la preocupación de la madre al respecto. En efecto, es obligación de los padres comprometerse con la educación de sus hijos de manera tal que permitan que estos lleven a cabo su proceso académico de manera independiente y diversa. En ese sentido, no permitir que la niña asista a todas sus jornadas escolares o sugerir que no se le permita avanzar de grado es, sin duda, un obstáculo.

Como lo han afirmado los expertos, el proceso educativo inicia dentro de la familia y continúa, luego, en la escuela. Efectivamente, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, por ello, se debe propender por conseguir la integración de las familias en las escuelas y hacerlas partícipes de la educación

de los niños, niñas y adolescentes para hacer de este proceso complejo, algo efectivo y duradero.¹²⁴ Asimismo, los padres tienen una gran influencia sobre el concepto que el estudiante tiene sobre sí mismo y su rendimiento en las instituciones educativas. Las expectativas de rendimiento de los papás, su ayuda, interés y satisfacción posterior influyen directamente sobre las características de sus hijos y éstas, a su vez, sobre su rendimiento. De igual forma, los padres inciden en la autoestima y el concepto que los estudiantes tienen sobre sí mismos. Por consiguiente, la familia influye directamente en la motivación de los estudiantes y su competencia general.¹²⁵

En ese sentido, la elaboración de un Plan Individual de Ajustes Razonables con participación de la familia, se muestra como la herramienta adecuada para elaborar un modelo de estudios que respete el estilo y ritmo de aprendizaje de la niña, pero que a la vez incentive su independencia y autonomía.¹²⁶

Por otra parte, esta Sala considera que el Ministerio de Educación no cumplió con su mandato constitucional y legal cuando permitió que la Secretaría de Educación de Bolívar se abstuviera de enviar el Plan de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017, el cual le había sido requerido. Esta conducta omisiva ha permitido que en la actualidad este departamento no cuente con un modelo de educación inclusiva que materialice los postulados del mencionado Decreto y, en consecuencia, salvaguarde los derechos de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

De este modo, debe señalarse que la omisión y negligencia de la Secretaría de Educación Departamental refleja su evidente falta de compromiso con los derechos de las personas con discapacidad en su departamento. Lo anterior, debido a que no ha cumplido con la obligación legal de realizar el plan de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017, y ha actuado de manera negligente a pesar de tener conocimiento de una situación de vulneración del derecho a la educación de una menor de edad con discapacidad, lo que ha permitido que la vulneración se extienda en el tiempo y se agraven sus consecuencias.

A este respecto, se probó que desde que la accionante interpuso la acción de tutela, ha transcurrido un año escolar completo sin que la niña tenga un acceso efectivo a la educación, lo que evidencia un total desinterés y abandono por parte de la entidad.

¹²⁴ DOMÍNGUEZ, Sofía (2010). *La Educación, cosa de dos: La escuela y la familia*. En: Revista Digital para profesionales de la enseñanza. Disponible en: https://77www.quned.es/archivos_publicos/webex_actividades/4440/laeducacioncosadedoslaescuelaylafamilia.pdf URL 8/11/18

¹²⁵ GONZÁLEZ- PINEDA, Julio Antonio; NÚÑEZ, José Carlos (2005). *La implicación de los padres y su incidencia en el rendimiento de los hijos*. En: Revista de Psicología y Educación, Vol. 1, pág. 115-134. Disponible en: <http://www.revistadepsicologiayeducacion.es/pdf/9.pdf> URL 8/11/2018

¹²⁶ No obstante, es importante señalarle a la accionante que en virtud de los artículos 27 y 68 de la Constitución, del artículo 7° de la Ley 115 de 1994 y el artículo 23.6 de la Declaración de Derechos Humanos¹²⁶, la accionante cuenta con la posibilidad de prestarle a la niña el servicio educativo en casa, en caso de que considere que puede proporcionarle una educación acorde a sus necesidades y capacidades.

El hecho de que los niños con discapacidad no puedan acceder a una educación que se ajuste a sus necesidades, implica que estos pierdan la capacidad de desarrollar su autonomía, desplieguen crisis psicológicas sobre su identidad¹²⁷, tengan dificultades para acceder al mercado laboral¹²⁸, tengan una mayor probabilidad de incurrir en conductas delictivas o que pongan en riesgo su salud¹²⁹ y constituye una grave vulneración a sus derechos fundamentales. Según los distintos expertos consultados, uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidad es que, a pesar de que existan distintas disposiciones que protegen los derechos de esta población, la falta de gestión por parte de las entidades e instituciones de los distintos órdenes en la implementación del contenido de las norma, así como una cultura general discriminatoria reflejada en la falta de voluntad política para ponerlas en funcionamiento, han permitido que las vulneraciones a los derechos de esta población sigan ocurriendo.

Además, se debe volver a subrayar el hecho de que existe una diferencia notable entre la accesibilidad y los ajustes razonables. Mientras la primera debe garantizarse de forma gradual, ya que hace parte de la dimensión progresiva del derecho, los segundos son de ejecución inmediata y, en esa medida, no pueden ser suspendidos en el tiempo. En ese sentido, estas entidades prolongaron de manera desproporcionada e injustificada la implementación de los ajustes razonables requeridos por Viviana Concepción Batista Torreglosa, lo que constituyó un obstáculo para su desarrollo académico. De este modo, la actuación de ambas entidades se enmarca dentro de una cultura discriminatoria y vulneradora de los derechos de las personas con discapacidad, lo cual es a todas luces inadmisibles para esta Sala.

Una vez analizadas la multiplicidad de situaciones que han devenido en la vulneración al derecho a la educación de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa, la Sala considera necesario poner en conocimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹³⁰ -Regional Bolívar- y de la Personería Municipal de Villanueva¹³¹ la situación de la menor de edad para que adelanten el proceso de acompañamiento correspondiente, en el que se adopten todas las medidas necesarias para asegurar la continuación de su proceso formativo desde una perspectiva inclusiva. Este se llevará a cabo de manera adicional al acompañamiento y asesoría que le prestará la Secretaría de Educación de

¹²⁷ ESTERLE, Maryse (2005). *Prevención y tratamiento del absentismo y de la desescolarización: experiencias y nuevas formas de actuar*. En: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol.3, No.1. Disponible en: http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/Esterle.pdf

¹²⁸ GARCÍA-CUÉ, José Luis; PÉREZ-OLVERA María Antonia y RUIZ-RAMÍREZ, Rosalva (2014). *Causas y consecuencias de la deserción escolar*. En: Revista RA XIMHAI, Vol. 10, No. 5. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/461/46132134004/>

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ El ICBF es la entidad encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia.

¹³¹ La Ley 136 de 1994 en el artículo 178, establece que el Personero ejercerá en el Municipio, las funciones de Ministerio Público, además de las que determinen la Constitución, la Ley y los Acuerdos. Entre sus funciones están: velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales; recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la Administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados; Orientar a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, indicándoles a dónde deben dirigirse para la solución de sus problemas, entre otras.

Bolívar a la familia de la niña en cumplimiento del Artículo 2.3.3.5.2.3.11. del Decreto 1421 de 2017.

56. Asimismo, teniendo en cuenta las obligaciones legales del Ministerio de Educación Nacional enunciados a lo largo de esta sentencia, se ordenará a esta entidad que, dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo de tutela, cree y lidere la implementación de un Comité de Coordinación Interdisciplinario e Interinstitucional, mediante el cual se desarrollen procesos de articulación con la Secretaría de Educación de Bolívar, la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, la EPS Mutual SER, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -Regional Bolívar, la Personería Municipal de Villanueva, y la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara. Esta medida surge del apremio de proteger los derechos fundamentales de la menor de edad Viviana Concepción Batista Torreglosa, por la omisión de las autoridades de cumplir con las normas vigentes, por el carácter de ejecución inmediata que tienen los ajustes razonables y por la necesidad de salvaguardar los derechos de una menor de edad que pertenece a una población históricamente discriminada.

Este comité tendrá una duración de tres meses, dentro de los cuales llevará a cabo las siguientes labores en este orden: en el primer mes realizará un diagnóstico de la situación de salud y académica de la niña, en el que evaluará su situación actual y se elaborará un plan que determine cuáles son los ajustes razonables que requiere y qué órganos del comité están obligados a ejecutarla. En el segundo mes se llevarán a cabo todos los ajustes razonables que la menor de edad necesite para empezar su educación desde una perspectiva inclusiva. En el último mes, se ejecutará una verificación de los objetivos dispuestos en el diagnóstico inicial, de manera que se compruebe que efectivamente estos están siendo cumplidos para que Viviana pueda iniciar su año escolar.

Dentro de este proceso, el comité deberá evaluar la necesidad de asignar docentes de apoyo, mediadores o tiflólogos como personal de apoyo en el proceso de aprendizaje de Viviana Concepción Batista Torreglosa. En caso de que considere necesarios los servicios de alguno de estos profesionales, estos deberán ser pagados por la Secretaría de Educación de Bolívar, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones más los recursos propios que decidan destinar, de conformidad con el artículo 2.3.3.5.2.2.2. del Decreto 1421 de 2017.

En relación con el comité descrito, es importante que se recuerde la necesidad de medidas diferenciales por tratarse de una niña, pues existe una mayor exclusión educativa frente a ellas. Por lo anterior, transformar el ambiente cultural, político y social dentro de la institución y dentro de todos los órganos que conforman el comité es de carácter imperativo para proteger cabalmente el derecho a la educación de Viviana Concepción Batista Torreglosa. Esta transformación podrá materializarse dentro y mediante este comité, por cuanto los procesos de articulación desarrollados por distintos actores darán como resultado una atención integral que cubra las necesidades educativas de la menor de edad en distintos ámbitos.

Ahora bien, debe señalarse que en caso de que el comité determine que no es posible asegurarle a la niña una educación inclusiva en su lugar de residencia, la Secretaría de Educación de Bolívar deberá garantizar su educación en un centro educativo cercano a su casa y asegurar su transporte. Sin embargo, este no podrá quedar dentro de un rango mayor a 30 kilómetros de su lugar de residencia.

Es importante señalar que, como se destacó en las consideraciones de esta sentencia y en los informes recibidos por expertos, el enfoque inclusivo propone grandes retos de transformación del paradigma de atención a personas en situación de discapacidad, ya que su funcionamiento se extiende a la sociedad, a las personas destinatarias de esta educación y a sus familias. Por lo anterior, es indispensable crear escenarios participativos, informativos y de diálogo sobre las mejores formas de proteger los derechos de la menor de edad, ya que no es posible eliminar las barreras discriminatorias a las que esta se enfrenta sin previamente generar espacios en que todos los interesados dialoguen y unan esfuerzos desde los diversos ámbitos.

Por último, se ordenará a la Secretaría de Educación de Bolívar que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, le envíe al Ministerio de Educación Nacional una versión definitiva del Plan de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017, el cual se deberá ajustarse a las normas vigentes en esta materia, ya que de lo contrario se mantendría una situación violatoria de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. En caso de que esta entidad no lleve a cabo el envío correspondiente, el Ministerio deberá poner en conocimiento de estos hechos a la Procuraduría General de la Nación para que lleve a cabo las investigaciones que haya lugar.

Conclusiones

57. La Sala encontró acreditada la procedencia general de la acción de tutela contra la Secretaría de Educación de Bolívar y la EPS Mutual SER, fundada en la presunta vulneración a los derechos de petición de la demandante, y del derecho a la educación de su hija. Lo anterior, debido a que argumentó que las accionadas no dieron respuesta a una petición interpuesta por ella el 20 de septiembre de 2017, y que el colegio en donde se educa su hija no cuenta con las personas y elementos necesarios para proporcionarle una educación inclusiva y diferenciada. Por tal razón, la Sala inició el análisis del problema jurídico de fondo.

58. Para establecer la afectación denunciada, la Sala, en primer lugar, reiteró que la respuesta al derecho de petición debe ser clara, precisa, pronta, congruente y consecuente con el trámite dentro del cual se presenta la petición.

En segundo lugar, indicó que la educación es un derecho y un servicio público. Asimismo, resaltó que la integran cuatro características relacionadas entre sí: la aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad.

En tercer lugar, destacó que la educación inclusiva supone un reconocimiento de capacidades diversas que concurren en un sitio de enseñanza para potenciar las habilidades de todas las personas, por lo que materializa los presupuestos constitucionales de igualdad y pluralismo. No obstante, también se señaló que esta también admite excepciones, ya que la jurisprudencia constitucional ha aceptado que una educación especial diferenciada puede ser admitida como un último recurso cuando las valoraciones médicas, psicológicas y familiares la consideren como la mejor opción para hacer efectivo el derecho a la educación del menor de edad.

En cuarto lugar, y con base en los conceptos de los expertos que intervinieron en el presente caso, la Sala diferenció ciertas barreras que, históricamente, han impedido que niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad puedan disfrutar plenamente del derecho a la educación. Primero, los PIAR no contemplan muchas veces la gestión y compra de materiales que favorezcan la accesibilidad e inclusión de esta población. Segundo, existen imaginarios, actitudes y comportamientos por parte de la comunidad que constituyen barreras sociales para la inclusión de personas con discapacidad. Finalmente, la falta de capacitación docente o herramientas que faciliten el acceso de estos estudiantes son prácticas que también dificultan la implementación de una educación inclusiva.

Adicionalmente, es primordial una activa participación de los padres, compañeros y profesores, con el fin de potenciar y acompañar a esta población en su proceso educativo. A este respecto, los padres deben mantener un canal de comunicación con la institución educativa y vigilar el modo en que presta el servicio. Asimismo, los docentes deben estar debidamente capacitados y estar familiarizados con las particularidades de sus estudiantes.

Por otro lado, se destaca la importancia de las ayudas tecnológicas y la adecuación física para materializar la faceta de accesibilidad del derecho de educación de esta población. De esta manera, las instituciones educativas deberán adecuarse a las necesidades de los estudiantes en situación de discapacidad.

Finalmente, un Plan Individual de Ajustes Razonables es el pilar indispensable sobre el cual se debe edificar la prestación del servicio dirigido exclusivamente a las particularidades de cada estudiante. En relación con los PIAR, esta Sala recuerda que la discriminación también se materializa mediante la negativa de hacer ajustes razonables, por lo tanto es imperativo que los accionados realicen las medidas correspondientes de forma inmediata.

59. En el análisis del caso concreto la Sala estableció que concurrían dos situaciones fácticas distintas.

La **primera** situación se refería a la falta de respuesta a la petición presentada por la accionante. En ese sentido, se determinó que, si bien la Secretaría de Educación de Villanueva no había vulnerado ningún derecho, la EPS Mutual

SER y la Secretaría de Educación de Bolívar sí lo hicieron, ya que la primera omitió responder y la segunda no dio una contestación directa y dentro del trámite.

En la **segunda** se encontró que la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa no recibe educación inclusiva en su colegio. De este modo, la Sala determinó que esta circunstancia se produce debido a que tanto el Ministerio de Educación, como la Secretaría de Educación de Bolívar, no están cumpliendo con sus obligaciones constitucionales. El Ministerio de Educación permitió que la Secretaría de Educación de Bolívar omitiera sus obligaciones sin ninguna consecuencia. La Secretaría de Educación de Bolívar actuó negligentemente, lo cual se tradujo en el agravamiento y perpetuidad de la vulneración de los derechos fundamentales de la niña a cuyo favor se presenta la tutela. Por otro lado, a pesar de que la familia ha hecho lo posible por mantener a su hija en las mejores condiciones posibles, no ha tenido el acompañamiento necesario para que esta llevara a cabo su proceso académico de manera regular.

Por lo tanto, esta Sala de Revisión ordenará al Ministerio de Educación Nacional que cree y lidere un Comité de Coordinación Interdisciplinario e Interinstitucional, mediante el cual se desarrollen procesos de articulación con la familia de la menor de edad y las distintas instituciones con el objetivo de garantizarle el derecho a la educación inclusiva de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa.

En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará la providencia de instancia de la tutela de la referencia y, en consecuencia, amparará el derecho fundamental de petición de la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, y a la educación de Viviana Concepción Batista Torreglosa.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del 26 de enero de 2018 del Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva, Bolívar, mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de petición de la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara vulnerado por la EPS Mutual Ser y la Secretaría de Educación de Bolívar, y a la educación de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa vulnerados por la Secretaría de Educación de Bolívar y el Ministerio de Educación Nacional.

Segundo.- ORDENAR a la EPS MUTUAL SER que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, le dé respuesta a la petición interpuesta por la señora Clarisa Inés Torreglosa el 20 de septiembre de 2017.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo de tutela, disponga la implementación de un Comité de Coordinación Interdisciplinario e Interinstitucional, mediante el cual se desarrollen procesos de articulación con la Secretaría de Educación de Bolívar, la Institución Educativa Villanueva, Sede Alberto Marrugo Rodríguez, la EPS Mutual SER, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -Regional Bolívar-, la Personería Municipal de Villanueva, y la señora Clarisa Inés Torreglosa Lara, a fin de garantizar el derecho a la educación inclusiva de la niña Viviana Concepción Batista Torreglosa de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

Este comité tendrá una duración de (3) tres meses a partir de su creación, y deberá evaluar la necesidad de asignar docentes de apoyo, mediadores o tiflólogos como personal de apoyo en el proceso de aprendizaje de Viviana Concepción Batista Torreglosa. En caso de que el comité determine que no es posible asegurarle a la niña una educación inclusiva en su lugar de residencia, la Secretaría de Educación de Bolívar deberá garantizar su educación en un centro educativo cercano a su casa y asegurar su transporte.

Cuarto.- ORDENAR a la Secretaría de Educación de Bolívar que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, le envíe al Ministerio de Educación Nacional una versión definitiva del Plan de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017, el cual se deberá ajustarse a las normas vigentes en esta materia. En caso de que esta entidad no lleve a cabo el envío correspondiente, el Ministerio de Educación Nacional deberá poner en conocimiento de estos hechos a la Procuraduría General de la Nación para que lleve a cabo las investigaciones a las que haya lugar.

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

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General