



Sentencia T-613/19

Referencia: expediente T-7.481.698

Demandante:

Personero Municipal de Yacopí, Cundinamarca, en representación de los menores de edad: Anderson Bonilla Zamudio, Julián Camilo Bonilla Zamudio, Fredy Fabián Camargo León, Anyela Ximena Cifuentes Virguez, Heiner Adrián Cifuentes Virguez, Yira Paola Pérez Medina, Karol Dayana Fajardo Castañeda, Andrés Felipe Linares Cifuentes, Kendy Briseth Linares Cifuentes, Angie Catherine López Zamudio, Bairon Estiven López Zamudio, Johan Sneider López Zamudio, Sergio Esteban Lozano Castañeda, Carlos Mario Rodríguez Fajardo, Natalia Rodríguez Herrera, Angie Gisela Tovar Obando, Sandra Patricia Tovar Obando y Jhon Carlos Zamudio Tovar

Demandados:

Alcaldía Municipal de Yacopí

Vinculados al trámite:

Secretaría de Educación de Cundinamarca y Ministerio de Educación Nacional

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, y las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Yacopí, Cundinamarca, el 22 de mayo de 2019, mediante el cual se negó el amparo constitucional a los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de los menores de edad representados por el Personero de esa localidad, presuntamente vulnerados por la alcaldía del señalado municipio.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Siete, a través de Auto del 30 de julio de 2019, y repartido a la Sala Quinta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

El Personero Municipal de Yacopí-Cundinamarca, Jairo Giovanni Beltrán Nieto, presentó acción de tutela el 8 de mayo de 2019, en representación de los menores de edad: Anderson Bonilla Zamudio, Julián Camilo Bonilla Zamudio, Fredy Fabián Camargo León, Anyela Ximena Cifuentes Virguez, Heiner Adrián Cifuentes Virguez, Yira Paola Pérez Medina, Karol Dayana Fajardo Castañeda, Andrés Felipe Linares Cifuentes, Kendy Briseth Linares Cifuentes, Angie Catherine López Zamudio, Bairon Estiven López Zamudio, Johan Sneider López Zamudio, Sergio Esteban Lozano Castañeda, Carlos Mario Rodríguez Fajardo, Natalia Rodríguez Herrera, Angie Gisela Tovar Obando, Sandra Patricia Tovar Obando y Jhon Carlos Zamudio Tovar, para que les sean amparados los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad y los demás que resulten conculcados por la Alcaldía Municipal de Yacopí, ante la suspensión del servicio de transporte escolar en el año 2019.

2. Hechos

En la acción de tutela se hace el siguiente recuento:

- 2.1. Los menores de edad antes mencionados cursan sus estudios en la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael, ubicada en el centro poblado de la Inspección de Llano Mateo, del Municipio de Yacopí, Cundinamarca, en adelante IERDSR.
- 2.2. Para que los niños y niñas puedan desplazarse desde sus casas, ubicadas en las veredas Las Palmas, el Canelo, El Cauco y El Bajo, hasta la referida institución educativa deben caminar entre 1 y 4 horas.
- 2.3. En razón de lo anterior, en 2018 se les garantizó una ruta escolar a fin de que pudieran trasladarse hasta el centro de estudios sin contratiempos.

- 2.4.** Sin embargo, en 2019 la vía que conduce desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El bajo hacia la IERDSR de la Inspección de Llano Mateo, sufrió un importante deterioro a raíz de la ola invernal que azotó al municipio. Lo que impidió prestar el servicio de ruta escolar.
- 2.5.** El 19 de febrero y el 22 de marzo de 2019, el rector de la IERDSR solicitó al Secretario de Gobierno Municipal se diera solución a la problemática planteada, con el fin de garantizarles a los estudiantes el derecho a la educación.
- 2.6.** El 7 de marzo de 2019, también el Personero Municipal solicitó a las autoridades municipales dar una solución a la situación de falta de transporte de los menores ya señalados.
- 2.7.** El 25 de marzo de 2019, la comunidad de la vereda Las Palmas presentó una petición ante la Personería Municipal, con el fin de que (i) se gestione lo necesario para restablecer la estrategia de transporte escolar a los estudiantes pertenecientes a la vereda Las Palmas y su área de influencia y (ii) se realice el mantenimiento a la vía de acceso que conduce a la Inspección de Llano Mateo desde la vereda Las Palmas, con el fin de que se garantice el derecho a la educación de los menores.
- 2.8.** El 27 de marzo de 2019, el rector de la IERDSR puso en conocimiento del Director de Cobertura Educativa Departamental la inasistencia a las actividades académicas de los estudiantes de las veredas Las Palmas y El Canelo, debido a la falta del servicio de la ruta escolar.
- 2.9.** De las peticiones antes referidas se corrió traslado a los Secretarios de Educación y Planeación y Obras Públicas Municipales, quienes respondieron respectivamente que: (i) La comunidad le había faltado al respeto al conductor de la ruta escolar y que por tal motivo ese servicio se había trasladado a Pueblo Nuevo-Llano Mateo y que no se contaba en ese momento con una persona dispuesta a prestarlo, debido al mal estado de la vía por la ola invernal; (ii) se habilitó la vía en la vereda El Cauco y se han atendido las necesidades de otros sectores donde se han presentado grandes deslizamientos, tomando en consideración que el municipio solo cuenta con una retroexcavadora y un cargador. Por lo cual, informó que una vez se encuentre disponible la maquinaria se procedería a atender las solicitudes elevadas.
- 2.10.** Para la fecha de presentación de la acción de tutela, el 8 de mayo de 2019, la administración municipal había enviado maquinaria para el arreglo de la vía de acceso a las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, lo que permitiría prestar el servicio de transporte requerido.
- 2.11.** Se informó que hay una persona dispuesta a atender, con su vehículo, el transporte que se demanda.

2.12. Finalmente, se indicó que la no prestación del servicio de transporte escolar vulnera el derecho de los menores a recibir una educación digna, más aún cuando los compañeros de éstos, que viven en otras veredas, cuentan con dicho servicio.

3. Pretensiones

Con base en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 se solicitó ordenar, de forma inmediata, al Municipio de Yacopí la contratación de la ruta escolar que transporta a los menores de la referencia, desde sus domicilios en las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo hasta la IERDSR, ubicada en el centro poblado de la Inspección de Llano Mateo del municipio de Yacopí.

4. Pruebas aportadas con la acción de tutela

Los siguientes documentos reposan en el expediente en copia:

- Solicitudes elevadas por el rector de la IERDSR, el 19 de febrero y el 22 de marzo de 2019, ante el Secretario de Gobierno del Municipio de Yacopí;
- Solicitud elevada por el Personero Municipal, el 7 de marzo de 2019, ante el Alcalde Municipal de Yacopí, la Oficina de Planeación Municipal y la Secretaría de Educación Municipal;
- Solicitud elevada por los padres de familia de las veredas El Canelo, El Cauco, Las Palmas y La Valle, el 6 de marzo de 2019, ante el Alcalde Municipal de Yacopí;
- Informe presentado por el rector de la IERDSR, el 27 de marzo de 2019, ante el Director de Cobertura Educativa Departamental;
- Solicitud presentada por la comunidad de la vereda Las Palmas, el 28 de marzo de 2019, ante el Personero Municipal;
- Oficio remisorio de la petición presentada por la comunidad de la vereda Las Palmas, el 8 de abril de 2019, al Secretario de Educación Municipal;
- Respuesta del Secretario de Educación del Municipio de Yacopí a la petición elevada por el Personero Municipal, del 25 de abril de 2019;
- Respuesta del Personero Municipal a la petición elevada por la comunidad de la vereda Las Palmas-Inspección Llano Mateo, del 30 de abril de 2019.

5. Trámite efectuado en primera instancia

A través de auto del 8 de mayo de 2019 el Juzgado Promiscuo Municipal de Yacopí avocó el conocimiento de la acción de tutela; así mismo, vinculó al trámite a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca y al Ministerio de Educación Nacional.

En la misma fecha, en auto separado, el despacho judicial referido decretó la medida provisional pedida por el Personero Municipal de Yacopí, para que dentro del término de 48 horas se procediera a contratar la ruta escolar a la que hace referencia la demanda de tutela.

6. Respuesta de las entidades accionadas

6.1 Alcaldía Municipal de Yacopí

El 13 de mayo de 2019 dio respuesta a la demanda presentada por el Personero Municipal de Yacopí. Entre los aspectos que se destacan del escrito se encuentran los siguientes:

(i) Respecto de la ruta escolar de Las Palmas, el servicio era prestado por el señor Carlos Julio Vanegas Vásquez, quien renunció aduciendo que la comunidad le había faltado al respeto, porque querían que fuera a recoger a los estudiantes cuando no había paso por la vía, por lo que fue trasladado a la ruta Pueblo Nuevo-Llano Mateo.

(ii) Existe dificultad para contratar a un nuevo conductor de la ruta escolar de Las Palmas, pues nadie se encuentra disponible para ello y los vehículos tampoco cumplen con las condiciones requeridas.

(iii) Si el señor Luis Alejandro Tovar Bolaños está dispuesto a prestar ese servicio de transporte, deberá gestionar lo pertinente con los representantes legales de los estudiantes que así lo requieren, para que se suscriba el contrato correspondiente. Pues respecto del transporte escolar, el municipio de Yacopí emite un bono por cada estudiante, el padre de familia contrata el servicio y le entrega el bono firmado al transportador, luego éste redime el bono en dinero con el municipio.

(iv) Además, explicó que se tenía contratada la construcción de dos placa huellas de 100 metros lineales aproximadamente, por valor de \$100.000.000. Una ubicada en la vía El Bajo-Las Palmas, Sector Curva Guillermo Cifuentes y la otra en la Vía Llano Matero-Vereda Las Palmas, Sector El Canelo, Quebrada Chiflon y Curva López, además de una alcantarilla.

Solicitó ser desvinculada del presente trámite, teniendo en cuenta que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los tutelantes.

Anexó un registro fotográfico del mantenimiento y remoción de derrumbes de las vías de las veredas El Canelo, El Cauco y El Bajo.

6.2 Ministerio de Educación Nacional

En escrito del 14 de mayo de 2019 expuso, entre otros argumentos que:

(i) No le constan las situaciones fácticas que se relatan dentro de la acción de tutela que se tramita, las que están sujetas a prueba.

(ii) De conformidad con el numeral 23 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, éstos tienen a su cargo la construcción y el mantenimiento de las vías urbanas y rurales.

(iii) La administración de la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media está en cabeza de los municipios, por lo que es el Municipio de Yacopí el llamado a atender las necesidades de transporte escolar de los estudiantes de las instituciones educativas públicas.

(iv) Precisó que hay falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Educación Nacional, debido a la competencia que tienen las entidades territoriales certificadas frente a la administración del personal docente y administrativo y en cuanto a la prestación y administración del servicio educativo.

(v) Hizo énfasis en la función de inspección y vigilancia en cabeza de ese Ministerio, en cumplimiento de la Ley 60 de 1993.

(vi) En consecuencia, solicitó ser desvinculado del presente trámite, por cuanto no está desconociendo derecho fundamental alguno.

6.3 Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca

En escrito del 14 de mayo de 2019 manifestó que, de acuerdo con la Dirección de Cobertura de esa entidad, expidió la Resolución No. 5305 de 2018, por medio de la cual se reglamenta la estrategia de subsidio de transporte escolar, la cual se define como: *“un beneficio que recibe el estudiante matriculado en la Institución (sic) Educativa (sic) de los Municipios (sic) no certificados del Departamento (sic) de Cundinamarca (sic), el cual tiene como propósito garantizar el acceso y la permanencia a la Educación (sic) del estudiante, para que éste sea utilizado en el transporte para el Desplazamiento (sic) desde su vivienda hasta la Institución (sic) Educativa (sic) donde se encuentra matriculado, mediante vehículos automotores organizados en rutas, de Acuerdo (sic) a su jornada académica y así evitar la deserción escolar (...)”*

A lo anterior agregó que, en la referida resolución también se establecieron lineamientos y generalidades para el subsidio de transporte escolar que entrega el departamento, como que *“tiene por objeto ser entregado a los padres de familia durante los 90 días calendario escolar correspondientes al segundo semestre de cada vigencia, para atender esta necesidad durante el primer semestre el municipio con o sin apoyo de los padres de familia deberán cofinanciar este lapso de tiempo (...) al respecto conviene decir que el subsidio de transporte escolar no es un derecho inherente a todos los estudiantes a quienes se les presta el servicio educativo, se constituye en una estrategia adoptada por esta Secretaría para incentivar el acceso y la permanencia de los menores que residen en zonas alejadas o de difícil acceso.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se desvincule a esa oficina de la acción de tutela de la referencia.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISAS

El 22 de mayo de 2019 el Juzgado Promiscuo Municipal de Yacopí resolvió no conceder el amparo constitucional de los derechos a la educación y a la igualdad, cuya protección solicitaba el Personero Municipal de esa localidad para dieciocho menores de edad, teniendo en cuenta que, en su criterio, a éstos no se les ha negado el acceso a la educación por parte de la Alcaldía Municipal de Yacopí, sino que han concurrido circunstancias ajenas a ésta, tales como la falta de contratación de un conductor por parte de los padres de familia, a quien se le entregan unos bonos que debe redimir ante la alcaldía demandada; y el cierre de la vía por el deterioro causado por las lluvias. Y, por otro lado, tampoco se pudo establecer cómo se vería afectado el derecho a la igualdad de los accionantes.

Así entonces, precisó que la Alcaldía Municipal de Yacopí ha realizado las acciones que le corresponden, sirviendo de ordenador del pago del servicio de transporte escolar en esa localidad.

Además, indicó que la Secretaría de Educación de Cundinamarca y el Ministerio de Educación Nacional no han vulnerado los derechos señalados en la acción de tutela.

III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

3.1 Auto de pruebas

A través de auto del 10 de septiembre de 2019 se solicitó al Personero Municipal de Yacopí, quien actúa en representación de los dieciocho menores de edad cuyos derechos se estima conculcados, que allegue información relacionada con el servicio de ruta escolar a la IERDSR, de la Inspección de Llano Mateo, desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y el Bajo (conductor y vehículo) y las acciones desplegadas por la Alcaldía Municipal de Yacopí o las autoridades del orden departamental o nacional, para facilitar el acceso a la educación de los menores, según lo previsto en las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2011 y el Decreto 1075 de 2015.

En segundo lugar, se pidió al señor Rector de la IERDSR indique si la falta de la ruta escolar requerida en 2019 ha afectado el acceso a la educación de los menores a los que se hizo referencia con anterioridad y de qué manera; también se le preguntó si conocía alguna acción desplegada por la Alcaldía Municipal de Yacopí o las autoridades del orden departamental o nacional, para facilitar el acceso a la educación de los menores, según lo previsto en las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2011 y el Decreto 1075 de 2015.

De igual manera, se ordenó a la Alcaldía Municipal de Yacopí remitir información relacionada con las acciones desplegadas con el propósito de garantizar el acceso a la educación de los menores ya citados, en atención a lo dispuesto por las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 y el Decreto 1075 de 2015.

Por último, se solicitó a la Secretaría de Educación de Cundinamarca y al Ministerio de Educación Nacional, vinculados al presente trámite, que se pronuncien sobre los hechos de la demanda, con base en lo establecido en las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 y el Decreto 1075 de 2015.

3.2 Escritos allegados en respuesta a la información solicitada en auto de pruebas del 10 de septiembre de 2019

3.2.1 Personería Municipal de Yacopí

En escrito del 19 de septiembre de 2019 manifestó que, una vez realizado un trabajo de campo en la Inspección de Llano Mateo y sus veredas, no se encontró persona del sector dispuesta a prestar el servicio de ruta escolar. Sin embargo, informó también que el señor Andrés Vanegas, domiciliado en Bogotá, oriundo del municipio de Yacopí y concedor de los caminos de la Inspección de Llano Mateo, se encuentra dispuesto a prestar el servicio de ruta escolar requerido, desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, pero sólo en el caso de llegar a un acuerdo económico con la administración municipal. De igual manera, dio a conocer las características del vehículo que el mencionado señor Vanegas pondría a disposición para la prestación del servicio, similares a las de los otros vehículos que hacen las veces de rutas escolares.¹

Por otro lado, explicó que la administración municipal adelanta trabajos en la vía que conduce de las veredas Las Palmas, el Canelo, El Cauco y El Bajo hasta la institución educativa de la Inspección de Llano Mateo, para que la misma quede habilitada para el tránsito de vehículos; así como la construcción de dos placa huellas en sitios muy pendientes. Aunque señala que en temporada invernal ésta se deteriora, como quiera que no cuenta con puentes de concreto y alcantarillas, entre otras obras y, además, en el kilómetro 6.5 se presenta una falla geológica de aproximadamente 250 metros. (Anexó material fotográfico)

Finalmente, subrayó que la Secretaría de Educación Departamental y el Municipio de Yacopí adelantan acciones encaminadas a entregar los subsidios de transporte escolar de los menores de las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, a los padres de familia, con el fin de que ellos, de forma individual, garanticen el servicio de transporte escolar a la IERDSR de la Inspección de Llano Mateo. (Anexó documentos que se relacionarán en el punto 8.3, pues provienen de la IERDSR)

3.2.2 Alcaldía Municipal de Yacopí

En escrito del 17 de septiembre de 2019, agregó a la respuesta emitida el pasado 13 de mayo, antes relacionada, entre otros puntos los que se relacionan a continuación:

(i) El Municipio de Yacopí, está clasificado en sexta categoría y no está certificado en educación, por lo cual depende del departamento de

¹ Vehículo Nissan Patrol, modelo 1973, con revisión tecno-mecánica y SOAT vigentes.

Cundinamarca; sin embargo, dentro de sus competencias en el sector educativo, desde el inicio del año académico de cada anualidad, garantiza la ejecución del programa de transporte escolar en ese municipio. (Anexó certificación)

(ii) Anualmente el municipio elabora un plan de acción, de acuerdo con la información radicada ante la Secretaría de Gobierno por los rectores de las instituciones educativas, que se desarrolla en el primer semestre del año, con recursos propios, y en el segundo semestre con recursos del departamento de Cundinamarca. (Anexó CD con plan de acción transporte escolar 2019)

(iii) Para financiar el programa de transporte escolar en el semestre se suscribió convenio interadministrativo entre el departamento de Cundinamarca-Secretaría de Educación y el municipio de Yacopí, denominado “Estrategia Subsidio de Transporte Escolar”, siendo el ejecutor el municipio de Yacopí, que contempla la financiación de los subsidios de los estudiantes cuyos derechos fundamentales se reclaman. (Anexó convenio interadministrativo 246-2019)

(iv) La Alcaldía Municipal de Yacopí, por competencia tiene a cargo el arreglo, mantenimiento y rehabilitación de la red vial terciaria; sin embargo en la zona donde se ubica la carretera que conecta la IERDSR con las viviendas de los menores antes relacionados existe una falla geológica, que ocasiona taponamientos constantes y prolongados.

3.2.3 Rector de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael

El 20 de septiembre de 2019, allegó escrito a través del cual informó lo siguiente:

(i) En enero de 2019 la IERDSR focalizó a veintiún estudiantes ubicados en los sectores El Canelo y Las Palmas del municipio de Yacopí, distantes entre 10 y 12 kilómetros de la Inspección de Llano Mateo, donde se encuentra ubicado el centro educativo. El desplazamiento de los menores a realizar sus estudios implica riesgos, debido a las condiciones de la vía de acceso, que durante la época invernal presenta constantes deslizamientos, por la inestabilidad del terreno. El estado de la vía durante el 2019 ha sido regular, permitiendo el paso únicamente de motocicletas, por lo que se hace necesario un mantenimiento frecuente de la misma.

(ii) La situación descrita ha afectado de manera grave el proceso educativo de los niños y niñas, ya que el 33% de ellos lo interrumpieron; el 19% debió trasladarse a otras instituciones para continuar con sus actividades académicas y el 47% asiste al 80% de actividades académicas utilizando sus propios medios, como desplazamiento en motocicleta, exponiéndose a accidentes.

(iii) De los menores focalizados, pertenecientes a la ruta escolar Las Palmas-El Cauco, 7 dejaron de asistir a la institución educativa, desde el 20 de febrero de 2019; 4 fueron trasladados a otros centros de estudio, con el fin de que continúen su proceso educativo y 10 asisten por sus propios medios.

(iv) En los últimos meses la administración municipal ha venido adelantando obras de mejoramiento en la vía.

(v) Anexó copia de los documentos que se enlistan:

- Tabla con el estado de los beneficiarios de la ruta escolar “Las Palmas, El Cauco”, donde se corrobora lo expuesto en el punto (iii);

- Acta de reunión llevada a cabo el 8 de febrero de 2019, por parte de la asamblea general de padres de familia de la IERDSR, en donde se ponen de manifiesto las dificultades presentadas en la estrategia de transporte escolar, debido al mal estado de las vías, por la ola invernal, pero se aclara que la administración municipal iniciará gradualmente el mantenimiento correspondiente;

- Acta de reunión llevada a cabo el 3 de julio de 2019, denominada “estrategia de cobertura transporte escolar”, con los transportadores encargados de las rutas escolares del municipio, quienes manifiestan que les adeudan 50 días de trabajo, por lo cual no han podido comprar combustible, repuestos y realizar mantenimiento a los vehículos; además de solicitar el incremento del valor de los bonos por estudiante (\$10.000) y el mantenimiento de las vías, entre otros aspectos importantes;

- Peticiones elevadas por el rector de la IERDSR ante la administración municipal del 19 de febrero y el 22 de marzo de 2019;

- Informe presentado el 13 de septiembre por el rector de la IERDSR a la Dirección de Cobertura Educativa – Estrategia Transporte Escolar de la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

3.2.4 Ministerio de Educación Nacional

En escrito del 17 de septiembre de 2019 hizo referencia, entre otros, a los siguientes aspectos:

(i) Las entidades territoriales tienen la posibilidad de acceder a una serie de fuentes alternativas que les permita cofinanciar la contratación para la prestación del servicio de transporte escolar, tales como:

- Aporte de recursos del Sistema General de Participaciones: participación para educación, después de haber financiado las prioridades de gasto del sector señaladas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

- Gestión de recursos del Sistema General de Regalías: como se establece en la Ley 1530 de 2012, a través de la aprobación de proyectos por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD a nivel regional, mediante la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación, para que sean presentados y viabilizados por dicha instancia, y

- Recursos propios de las entidades territoriales.

(ii) Según información que le fue suministrada por la Secretaría de Educación de Cundinamarca, los recursos con los cuales se le pagaba al conductor de la ruta de Las Palmas por la prestación de servicios, serían entregados como subsidio de transporte a los padres de familia en el mes de septiembre, *“teniendo en cuenta los gastos en los que han incurrido y los sacrificios que hacen para que sus hijos sigan asistiendo a la Institución Educativa.”*

(iii) La Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional continuará las acciones de seguimiento con la Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca, a fin de aunar esfuerzos que garanticen el servicio de transporte escolar de los estudiantes afectados.

3.3 Escrito remitido por la Defensoría del Pueblo

A través de documento enviado el 15 de noviembre de 2019, la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, solicitó se tutele el derecho a la educación en cabeza de los estudiantes de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael y, en ese sentido, se ordene al Alcalde Municipal de Yacopí adoptar las medidas preventivas pertinentes, para garantizar el tránsito por la carretera municipal que da acceso al centro de estudios, para lo cual debería contar con el apoyo del IDEAM; así mismo pidió se ordene a INVIAS realizar un estudio técnico del estado de las carreteras veredales de todo el país, que dan acceso a instituciones educativas rurales, con miras a establecer un plan de priorización en el mantenimiento y funcionamiento de las mismas y garantizar el derecho a la educación. De forma subsidiaria, solicitó se ordene al Ministerio de Educación Nacional que emita las directrices necesarias para que las autoridades municipales implementen calendarios escolares flexibles, en el marco del Programa Especial de Educación Rural. (Adjuntó mapa)

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

2.1. De acuerdo con los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿las autoridades públicas encargadas de dirigir y ejecutar las políticas educativas a nivel territorial (la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca y el Municipio de Yacopí)

vulneran el derecho a la educación e igualdad de un grupo de niños, niñas y adolescentes estudiantes de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael, ubicada en la Inspección de Llano Mateo, del Municipio de Yacopí, por no adoptar medidas efectivas para asegurar el transporte escolar desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, donde residen, a pesar que ello se erige en una barrera de acceso a la educación?

2.2. Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala analizará (i) la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto; (ii) reiterará la jurisprudencia relativa al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, particularmente (iii) abordará la temática relacionada con el derecho fundamental a la educación y el transporte escolar, para (iv) finalmente ocuparse del análisis del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1 Legitimación por activa

De conformidad con el inciso 1° del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre.² De igual manera, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991,³ establece: “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

De los artículos citados, se deriva la posibilidad de que la demanda de tutela sea instaurada por interpuesta persona siempre que tenga lugar alguna de las hipótesis reguladas por el Decreto 2591 de 1991 en relación con el interés y la legitimación para promover la defensa *iusfundamental* de otro sujeto. En concreto, las circunstancias previstas para la interposición indirecta de la tutela en defensa de los derechos de terceros, corresponden a las figuras de la representación legal, el apoderamiento judicial, el agenciamiento oficioso y su ejercicio por parte de los Personeros o Defensores del Pueblo.

Para el caso concreto, se tiene que el señor Jairo Giovanni Beltrán Nieto, en su calidad de Personero del Municipio de Yacopí, Cundinamarca⁴, presentó acción de tutela en representación de los niños, niñas y adolescentes de la referencia, estudiantes de la IERDSR, de la Inspección de Llano Mateo, a efectos de que se protegieran sus derechos fundamentales a la educación y a la igualdad,

² Constitución Política “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”

³ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

⁴ Quien aparece como tal en las páginas web: www.yacopi-cundinamarca.gov.co y www.funcionpublica.gov.co.

presuntamente vulnerados por parte de la Alcaldía Municipal de Yacopí y la Secretaria de Educación Departamental de Cundinamarca y el Ministerio de Educación Nacional, vinculados al trámite. Dicho funcionario manifestó explícitamente en su escrito de demanda que está actuando en nombre de este grupo de estudiantes, todos menores de edad y en estado de indefensión

La Sala considera que dicho funcionario público se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela en representación de estos menores, en tanto (i) los artículos 1,⁵ 10⁶ y 49⁷ del Decreto 2591 de 1991 contemplan expresamente esta facultad guardando armonía directa con lo preceptuado en el artículo 86 Superior. Así mismo, en desarrollo de las funciones que le son propias, es la autoridad llamada a adelantar acciones como la que propuso, pues el mismo artículo 178 de la Ley 136 de 1994⁸ dispone que les corresponde defender los intereses de la sociedad y específicamente interponer, por delegación del Defensor del Pueblo, las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

Además, la misma jurisprudencia constitucional desde sus inicios ha reconocido esta facultad de representación en cabeza de dichos funcionarios públicos. En la sentencia T-234 de 1993⁹ la Sala Octava de revisión advirtió que *“el Defensor del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en especial de las contenidas en el art. 282 de la Constitución Política, delegó en los personeros municipales en todo el país la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión (Resolución 001 del 2 de abril de 1992).”* Así mismo y profundizando en el caso concreto, en las sentencias T-1102 de 2000¹⁰, T-029 de 2002¹¹ y T-137 de 2015¹² las Salas de Revisión avalaron la legitimación de los personeros municipales para instaurar la acción de tutela en representación de los estudiantes.

(ii) Adicionalmente, tratándose de niños, niñas y adolescentes, existe un deber especial y prevalente de todas las autoridades en la defensa de sus derechos por tratarse precisamente de sujetos especialmente protegidos. En efecto, expresamente los artículos 44 y 67 constitucionales prevén que cualquier

⁵ “Artículo 1. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela.”

⁶ Previamente citado.

⁷ “Artículo 49. Delegación en personeros. En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”

⁸ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

⁹ M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad, la Sala Octava de Revisión estimó que la acción de tutela presentada por la Personera Municipal del Bagre, Antioquia resultaba procedente para reclamar la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y particularmente a la huelga presuntamente vulnerados con ocasión de la negativa por parte del empleador en cancelar los salarios correspondientes a los trabajadores que prestaban sus servicios en la entidad.

¹⁰ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹¹ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹² M.P. María Victoria Calle Correa.

persona puede exigir de la autoridad competente, la protección o el ejercicio pleno de los derechos del menor.

(iii) Conforme se indicó en la sentencia T-540 de 2006¹³ *“tratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve en razón, que es la misma Carta la que sostiene que en su defensa también debe intervenir la sociedad.”*

En este sentido, los personeros municipales están identificados como sujetos activos tanto por la Constitución como por la ley, para velar, proteger y hacer valer los derechos de los niños, en este caso el derecho a la educación.

En estas condiciones, la Sala reconoce la facultad que tiene el Personero Municipal de Yacopí de instaurar la presente acción de tutela, pues tiene un interés legítimo y actual para promover la misma, en aras de buscar la protección inmediata de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes relacionados en precedencia. En consecuencia, se configura en el presente caso la legitimación por activa.

3.2 Legitimación por pasiva

De acuerdo con lo establecido en los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular, en los eventos determinados por el decreto. En cualquier caso, se debe atribuir la vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

La Sala considera cumplido este requisito teniendo en cuenta que la demanda se presenta contra la Alcaldía Municipal de Yacopí (Cundinamarca) y se vincularon al trámite la Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca y el Ministerio de Educación Nacional, las cuales por ser entidades públicas y por las funciones que desempeñan, tienen una especial condición de garantes frente a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en especial el de educación, que se les acusa de haber transgredido a los menores de edad representados por el Personero Municipal de Yacopí, en esa medida, se encuentran legitimadas como parte pasiva en la presente acción de tutela.

3.3 Subsidiariedad

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la tutela tiene carácter subsidiario. Por consiguiente, esta Corporación ha especificado que: (i) la tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judiciales idóneos y

¹³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esta ocasión, la Sala Novena de Revisión consideró procedente la tutela presentada por la madre de una menor a quien la EPS accionada le condicionaba la práctica de un procedimiento quirúrgico indispensable para preservar su vida en condiciones de calidad a la cancelación de un copago que la agente oficiosa no se encontraba en condiciones de sufragar. La Sala recordó que tratándose de menores de edad no podía aplicarse un rigorismo formal al momento de efectuar el análisis de legitimidad en la causa.

eficaces y, no exista la posibilidad de configuración de un perjuicio irremediable; procede (ii) de manera transitoria, cuando existen otros medios de defensa judicial, pero se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable y (iii) de manera definitiva, cuando no existen mecanismos judiciales idóneos ni eficaces que permitan proteger los derechos fundamentales que se alega vulnerados o amenazados¹⁴.

Puntualmente, en el caso de los niños, niñas y adolescentes se debe tener en cuenta que, según la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, el Estado debe ***“(r)esolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos.”*** (Resaltado y negrillas de la Sala). En esa medida, las acciones presentadas por estos tienen un carácter prevalente. Específicamente, en el caso del derecho a la educación se ha señalado que para esta población este es un derecho *“fundamental y exigible de manera inmediata en todos sus componentes, por lo tanto no existe otro mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger este derecho”*¹⁵.

En el asunto que se examina, se advierte cumplido este requisito, pues por sus particularidades no se evidencian otros medios de defensa judicial diferentes a los que puedan acudir los menores de edad para solicitar la protección de su derecho fundamental a la educación. Debe destacarse que el señor Personero Municipal de Yacopí, quien activó el presente mecanismo constitucional, ya acudió a la alcaldía de ese municipio y el rector de la IERDSR hizo lo propio y además informó de la situación a las autoridades del departamento de Cundinamarca, aunque no se trate de mecanismos judiciales. Pero hasta el momento de interposición de la acción de tutela no se habían adoptado medidas, que permitieran contrarrestar la problemática expuesta.

3.4 Inmediatez

La acción de amparo debe presentarse en un término razonable, a partir del hecho que originó la supuesta vulneración o amenaza. En el presente caso se encuentra cumplido este requisito, toda vez que, primero, la petición presentada por el Personero Municipal de Yacopí ante la alcaldía de ese ente territorial, data del 7 de marzo de 2019 y la acción de tutela se interpuso el 8 de mayo siguiente, es decir, aproximadamente dos meses después.

Pero, además de lo anterior, en la acción de tutela se alega que la vulneración de los derechos fundamentales a la educación e igualdad de los menores, en favor de quienes se presentó el amparo, obedece a la suspensión del servicio de transporte escolar, situación que tiene vocación de permanencia, es decir, es vigente y actual. En consecuencia, la Sala considera cumplido también este requisito.

4. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes

¹⁴ Sentencia T-308 de 2016.

¹⁵ Sentencia T-545 de 2016.

El *interés superior del menor de edad* es un eje central de análisis constitucional que orienta la resolución de conflictos en los que está involucrado este sensible sector de la población al que se le debe garantizar una protección constitucional especial debido que presentan diferencias que el Estado protege. Las bases jurídicas de este principio se encuentran en el artículo 44 de la Constitución Política, en el cual se determina que el Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de asistirlos y cuidarlos en procura de su desarrollo armónico e integral.

En el marco jurídico internacional, es en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989¹⁶ donde se consolidó esta garantía¹⁷, que hace parte del bloque de constitucionalidad. En dicho instrumento se dispuso que “*en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”¹⁸. Este principio “*transformó sustancialmente el enfoque tradicional que informaba el tratamiento de los menores de edad*”¹⁹, a partir de su incorporación se abandona su concepción como incapaces para, en su lugar, reconocerles la potencialidad de involucrarse en la toma de decisiones que les conciernen²⁰.

Legalmente, en desarrollo de este principio se incorporó al ordenamiento jurídico la Ley 1098 de 2006, *Código de Infancia y Adolescencia*, enfocada especialmente en generar garantías para que prevalezca la dignidad humana, la igualdad y se elimine la discriminación respecto a los menores de edad. Así, en el artículo 8º se establece que “*se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes*”. Según el artículo 9º, tal preeminencia implica que toda decisión judicial que deba adoptarse respecto de

¹⁶ Ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

¹⁷ “Aunque es la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, la que consolida la doctrina integral de protección de la niñez, incluyendo como principio orientador el interés superior de las y los niños, el primer instrumento internacional que hizo referencia a ese postulado fue la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño. Después fue reproducido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25. 2º), la Declaración de los Derechos del Niño (Principio 2º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 19).” T-955 de 2013, citada en la Sentencia T-119 de 2016.

¹⁸ Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de 1989, Artículo 3.1. Igualmente se determinó que “los Estado Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos”. Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales se dispuso que “los Estados Partes adoptarán las medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Adicionalmente, se señaló que deben garantizar al máximo el desarrollo del menor de edad. Artículo 6º.

¹⁹ Sentencia T-408 de 1995.

²⁰ Por medio de la Sentencia T-408 de 1995 “la Corte tuteló el derecho invocado por una abuela materna en nombre de su nieta, para que se le garantizara a la menor el derecho a visitar a su madre, reclusa en prisión, ya que el padre de la menor le impedía hacerlo. Allí también se explicó lo siguiente: “La más especializada doctrina coincide en señalar que el interés superior del menor se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor”.

este sector poblacional “*prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.*” En esa medida, “*en caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales (...) se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente*” (resaltado propio).

4.1. El interés superior de los menores de edad en el derecho fundamental a la educación

La educación es una herramienta para la construcción de la equidad social y, por ende, un pilar del Estado Social de Derecho. Según la Constitución Política, (artículos 44 y 67), esta garantía superior constituye un derecho fundamental y un servicio público social, gratuito y obligatorio, que deber ser especialmente respetado, protegido y garantizado por el Estado, la sociedad y la familia²¹, que tiene unas facetas de aplicación inmediata y otras de aplicación progresiva.²² Disposiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tienen alcance sobre todos los menores de 18 años²³ y que, debido al interés superior que les asiste, “*la garantía plena de este derecho se convierte en una prioridad superior*”. Consideraciones de mayor entidad cuando existan condiciones de vulnerabilidad adicionales, como la grave situación socioeconómica de algunos menores de edad, a las que se encuentran expuestos en muchas ocasiones quienes residen en zonas rurales. Parte del núcleo esencial del derecho a la educación se compone por el *acceso y la permanencia* en el sistema educativo, para lo cual se han implementado diferentes mecanismos, entre estos, el transporte escolar.

4.1.1. Marco jurídico internacional

Entre los instrumentos jurídicos internacionales²⁴ que han reconocido y dispuesto el respeto, la protección y la garantía del derecho a la educación, se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la cual establece en el artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación, gratuita y obligatoria al menos en la instrucción elemental. Igualmente en la Convención Sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 28, se determinan las obligaciones estatales al respecto, entre estas, se señala la necesidad de implantar la gratuidad en la enseñanza primaria, conceder *asistencia financiera en casos de necesidad*, fomentar la *asistencia regular* a las escuelas y *reducir la deserción escolar*.

De especial importancia resulta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) que establece en el artículo 10º la

²¹ Para el cumplimiento de los componentes del derecho a la educación se requiere que el Estado asuma obligaciones de *respeto, protección y cumplimiento* “*las obligaciones de respeto exigen que el Estado “evite las medidas que obstaculicen o impidan el derecho a la educación”; las de protección, que adopte “medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros”, y las de cumplimiento, que adopte “medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia”*”²¹.

²² Sentencia C-520 de 2016.

²³ Ver Sentencia T-546 de 2013, T-129 de 2016 y T-122 de 2018, entre otras.

²⁴ Constitución Política, artículo 93.

especial protección a la familia cuando “*sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo*” y, en el artículo 13, se instituye la obligación de garantizar el acceso a la educación a todas las personas “*por cuantos medios sean apropiados*”, así como la implantación progresiva de la educación gratuita. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999), mediante la Observación General No. 13 precisó el alcance de estas normas, señalando que el derecho a la educación se compone por las garantías de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Según la Observación General No. 13 la disponibilidad implica la existencia de “*instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente*”; la *accesibilidad*, a que esas instituciones y programas sean “*accesibles a todos, sin discriminación*”; la *adaptabilidad*, a que la educación tenga “*la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados*”, y la *aceptabilidad*, a que la forma y el fondo de la educación sean aceptables para los estudiantes, “*por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad*”.

4.1.2. Marco jurídico interno

Este derecho se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico interno, especialmente, por medio de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación y por el Decreto 1075 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”.

Según el artículo 1º de la Ley 115 de 1994, la educación es 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. Según esta ley, la Nación y los entes territoriales tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios educativos estatales. De manera específica, en el artículo 64 se establece que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales promoverán la educación campesina y rural, servicio que comprende, especialmente, formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

La estructura del servicio educativo comprende²⁵, entre otras, la educación formal, definida como “*aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y título*”²⁶. Se compone por los niveles preescolar (1 grado obligatorio), educación básica primaria (5 grados), básica secundaria (4 grados) y media (décimo y undécimo). Este último nivel tiene como fin “*la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo*”²⁷. Puede ser académica o técnica y permite obtener el título de bachiller

²⁵ Ley 115 de 1994, artículo 1º.

²⁶ Ley 115 de 1994, artículo 10.

²⁷ Ley 115 de 1994, artículo 27.

que habilita al estudiante para ingresar a la enseñanza superior en cualquiera de sus niveles y carreras.

La Ley 115 de 1994 fue desarrollada mediante múltiples decretos reglamentarios que el Gobierno Nacional compiló en el Decreto 1075 de 2015, *Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Según esta norma, es competencia de las entidades territoriales certificadas, como los departamentos y municipios con más de 100.000 habitantes, generar las condiciones necesarias para garantizar el “**acceso al servicio educativo estatal, a todos los niños, niñas y jóvenes, incluso bajo condiciones de insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales**”²⁸. Para garantizar el acceso y la permanencia en la oferta educativa se han establecido diferentes elementos, entre estos, el apoyo en transporte y aspectos nutricionales²⁹. A lo que se agrega que los procesos pedagógicos “*deben articular verticalmente la estructura del servicio para hacer posible al educando el acceso hasta el más alto grado de preparación y formación*”³⁰.

Entre las competencias de las entidades nacionales, departamentales y municipales sobre el acceso y permanencia, se destaca que al Ministerio de Educación Nacional le corresponde, entre otras, las consistentes en establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio con acceso equitativo³¹, así como evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del mismo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Función que puede delegarse en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados. A los departamentos les corresponde prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar³²; mantener la cobertura actual y propender por su ampliación³³; prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar³⁴. Igualmente, se distingue entre funciones de los municipios certificados (artículo 7º) y no certificados (artículo 8º). Por ser de relevancia, para el caso concreto, se destaca que a aquellos no certificados les corresponde administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad; participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación, entre otros³⁵.

4.1.3 Lineamientos jurisprudenciales

Siguiendo este marco jurídico, la Corte Constitucional ha señalado desde sus primeras providencias que el núcleo esencial de este derecho recae en “**asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el**

²⁸ Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.1.3.1.4., numeral 1º.

²⁹ Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.1.3.1.4., numeral 1º.

³⁰ Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.3.1.2.3.

³¹ Decreto 1075 de 2015, artículo 1.1.1.1

³² Ley 715 de 2001, artículo 6º, numeral 6.1.1.

³³ Ley 715 de 2001, artículo 6, numeral 6.2.5.

³⁴ Ley 715 de 2001, artículo 6, numeral 6.2.8.

³⁵ Ley 715 de 2001, artículo 8, numerales 8.1 y 8.3.

sistema educativo”³⁶. Precisando que tal acceso debe ser digno, en establecimientos apropiados y con las condiciones adecuadas, esto es, que los menores reciban educación sin ningún tipo de discriminación ni obstáculo geográfico ni monetario.

Para la efectividad del derecho a la educación se requiere un marco de acciones integrales de distinta índole, que tiene un componente transversal de hacienda pública, el cual implica la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto. Por ende, se trata de una garantía de carácter complejo, que para su materialización requiere la destinación de apropiaciones presupuestales y la formulación de políticas públicas para gestionarlas, que envuelve un desarrollo progresivo el cual debe priorizar los sectores más vulnerables. Sin embargo, también existen obligaciones de cumplimiento inmediato, como las relacionadas, especialmente, con el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los menores de edad, obligación de especial alcance en población vulnerable, como por ejemplo, quienes se encuentren clasificados en el SISBEN 1 y 2 o residan en zonas rurales o remotas y tengan escasos recursos económicos.

Así, en desarrollo del criterio de “*accesibilidad*” determinado en el marco jurídico internacional³⁷, esta Corporación ha puesto de presente que “*La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, (la educación ha de estar al alcance de todos), involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita*”³⁸.

Sin cumplir con la accesibilidad la educación permanece en lo abstracto, por ende, la protección, respeto y garantía de este elemento, constituye una herramienta de efectividad. No tiene sentido la asignación de un cupo estudiantil si a los niños, a las niñas y a los adolescentes se los expone a una situación de discriminación, si no les resulta posible acceder geográficamente o si se les imponen cargas económicas que ni ellos ni las personas de las que dependan, estén en capacidad de asumir³⁹. Si bien se pueden asignar algunas cargas estas deben ser proporcionadas, de tal manera que no se constituyan en exigencias excesivas, lo contrario constituye la vulneración del derecho fundamental a la educación. Por consiguiente, el Estado debe procurar que el derecho sea material, real y efectivo y, de esa manera, garantizar la asistencia,

³⁶ Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-612 de 1992, T-329 de 1997, T-751 de 1999 y T-202 de 2000.

³⁷ Ver Observación General Numero 13, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

³⁸ Sentencia T-734 de 2013.

³⁹ Sentencia T-1258 de 2008.

la permanencia y evitar la deserción escolar, adoptando medidas deliberadas, concretas y orientadas a conseguir esos logros.

La prohibición de “**no discriminación**”, entre otras obligaciones, exige el respeto por la igualdad real y efectiva, deber del cual se desprende que se deben “*eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano (Art. 1º de la Constitución) y un orden político, económico y social justo (preámbulo ibídem)*”⁴⁰. Para ello, por ejemplo, el Estado tiene que estudiar las condiciones especiales de la comunidad académica correspondiente, para luego definir cómo se responderá ante esas necesidades⁴¹, en desarrollo de lo cual se deben tener en cuenta parámetros físicos, económicos y sociales. Es decir, ser parte de “*la situación fáctica en cada uno de los casos y a raíz de ello determinar qué necesita un determinado grupo de estudiantes, e incluso uno solo de ellos, de acuerdo a sus circunstancias para poder acceder a la educación y así lograr la realización del derecho fundamental al que se hace referencia*”⁴². No se pueden imponer parámetros universales descuidando las circunstancias particularidades de los estudiantes menores de edad, quienes por su corta edad son dependientes del contexto socioeconómico al que están sujetos⁴³.

La “**accesibilidad económica**” implica que el Estado, la sociedad y la familia son los responsables de la accesibilidad a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes. Así, cuando la familia o quienes se encuentren a cargo de los gastos económicos de un menor de edad carezcan de los recursos económicos suficientes para cubrir los costos de esta garantía, la sociedad y el Estado deben ofrecer el apoyo pertinente. La efectividad del servicio resulta prácticamente nula si los menores de edad y las personas de las que estos dependen no están en capacidad de asumir los costos que implica y la sociedad y el Estado no responden solidariamente. En esa medida, por ejemplo no sirve tan solo ofrecer transporte a un grupo poblacional cuando los destinatarios no pueden pagarlo, ni tampoco sirve la posibilidad de asistir al plantel educativo cuando las condiciones a las que se exponen los estudiantes no cumplen con criterios mínimos de sanidad, seguridad, alimentación, entre otros⁴⁴.

En este sentido, en la Sentencia T-1228 de 2008, se determinó que “*(e)s claro que en Colombia la educación es obligatoria para todos los menores entre 5 y*

⁴⁰ Sentencia C-044 de 2004.

⁴¹ Sentencia T-282 de 2008, reiterada en T-537 de 2017.

⁴² Sentencia T-537 de 2017.

⁴³ En desarrollo de esta garantía constitucional en la Sentencia T-105 de 2017, se señaló lo siguiente: “*(...) presupone la posibilidad de identificar a los grupos o sectores sociales que presentan un déficit de realización de sus derechos fundamentales, especialmente aquellos que caen dentro de la órbita de los derechos económicos y sociales. La dimensión material del principio constitucional de igualdad se conoce también con el nombre de equidad y aboga por tomar en consideración las circunstancias particulares de los distintos sujetos a la hora de tomar decisiones estatales en el nivel de política pública, política legislativa, adjudicación judicial, entre otros espacios. El principio de equidad busca prevenir la adopción de determinaciones que puedan resultar irrazonables o desproporcionadas desde el punto de vista de las circunstancias particulares de los administrados, por lo que abandona una concepción puramente formal del ordenamiento jurídico*”⁴³, por lo que en ocasiones implicará adoptar diferentes medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales”.

⁴⁴ Sentencia T-537 de 2017.

18 años de edad, así como el deber de implementar progresivamente su gratuidad, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 Superior y demás gastos establecidos, para la realización del derecho a la educación. Entretanto, para prevenir que se vulnere el derecho a la educación a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por la falta de recursos, al no permitirse el acceso a ésta por no poder costear los servicios complementarios que le son exigidos, el Estado debe, por lo menos, generar una política pública que (i) identifique qué grupo poblacional no está en capacidad de asumir los costos de la educación pública y (ii) exceptuar los del pago de dichos servicios, mientras el Estado alcanza la gratuidad y universalidad en la educación pública obligatoria.”

La “**accesibilidad geográfica**” alude al acceso físico de la persona al plantel educativo o al acceso mediante el uso de tecnología. Para que la educación sea realmente accesible, se deben diseñar e implementar sistemas de transporte escolar que, “*dependiendo de las circunstancias, deberán ser o no gratuitos, sencillamente para que el derecho no quede en abstracto, sino que se pueda materializar con la asistencia y la permanencia estudiantil en los respectivos planteles*”⁴⁵.

Debido a la trascendencia que para el presente caso tiene el servicio de transporte como garantía de acceso y permanencia en el sistema educativo, a continuación se procede a hacer énfasis en este aspecto.

4.2. Transporte escolar

El Estado, la sociedad y la familia deben promover el acceso al servicio público educativo y es una responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales garantizar el cubrimiento, según la Ley 115 de 1994, artículo 4°. Entre las alternativas para garantizar la cobertura, se han implementado diferentes medidas, entre estas, la garantía del servicio de transporte. Se trata de una garantía de acceso y permanencia, la cual exige una amplia financiación estatal.

Así, por ejemplo, según la Ley 715 de 2001, una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo⁴⁶, las entidades territoriales destinarán los recursos al pago de transporte escolar, “*cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia del sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres*” (artículo 15, parágrafo 2°). Igualmente, se autoriza la utilización de los recursos pertenecientes al Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales⁴⁷, para la

⁴⁵ Sentencia T-105 de 2017.

⁴⁶ La Ley 715 de 2001, en el artículo 15 diferencia 4 actividades (i) el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; (ii) la construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; (iii) la provisión de la canasta educativa, y (iv) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

⁴⁷ El artículo 2.3.1.6.3.2. del Decreto 1075 de 2015 define los fondos de servicios educativos como “*cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal*”.

“(c)ontratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte”.

La Corte Constitucional ha precisado que si bien no resulta posible garantizar una cobertura total del derecho fundamental y servicio público de educación por medio de la instalación de entidades oficiales en cada sector territorial que lo requiera debido a restricciones presupuestales, lo cierto es que este sí debe ser “suficiente” y, en consecuencia, se han adoptado diferentes medidas para lograr ese propósito, como la prestación del servicio de transporte. Así, cuando el plantel educativo se ubique lejos del lugar de residencia de los estudiantes y existe la posibilidad de brindar el servicio de transporte para suplir esta deficiencia, no garantizarlo puede constituir un obstáculo para el acceso y la permanencia, que desincentiva el proceso de formación y puede generar la deserción escolar, en contradicción con la garantía, el respeto y la protección que exige la educación y del marco jurídico constitucional y legal que lo respalda.

Ahora bien, la accesibilidad no se agota con ofrecer transporte, pues se busca que efectivamente los menores de edad puedan acceder a este servicio, para ello se debe tener en cuenta los costos económicos que implica y las particularidades a las que se encuentran expuestos los estudiantes. Es decir, se deben tener en cuenta los criterios de accesibilidad geográfica, económica y de no discriminación⁴⁸. En otras palabras, *“deben ser observadas las condiciones más particulares de los niños ya que tan solo ofrecer transporte a un grupo poblacional que no puede pagarlo constituye, sin duda alguna, una vulneración al derecho fundamental a la educación, por hacerla inaccesible económicamente”*⁴⁹.

En esa medida, cuando los responsables económicamente de los niños, niñas y adolescentes no dispongan de recursos para sufragar los costos que implica el transporte, el Estado debe acudir como solidariamente. En este sentido, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-234 de 2014 precisó que *“(s)i bien es cierto que la sociedad, el Estado y la familia son corresponsables en la protección del derecho a la educación de los niños y niñas; aquellos eventos donde los gastos de transporte de los menores a sus planteles educativos no pueden ser cubiertos por su familia, pues no cuentan con los recursos económicos suficientes, el transporte escolar se convierte en una barrera de acceso injustificada y desproporcionada, para quienes buscan recibir el servicio de educación; siendo tarea del Estado, eliminar todo tipo de obstáculos que entorpezcan el acceso a la educación”*⁵⁰ (Resalta la Sala).

Las anteriores consideraciones tienen particular importancia ante población vulnerable, como sucede en muchas ocasiones con los estudiantes del *sector rural*⁵¹. Se trata de zonas en las cuales el transporte público es nulo o escaso y,

⁴⁸ Sentencia T-105 de 2017.

⁴⁹ Sentencia T-105 de 2017.

⁵⁰ Sentencia T-247 de 2014

⁵¹ Sentencia T-105 de 2017.

frecuentemente ocurre que la población atraviesa una situación socioeconómicamente compleja. En consideración a lo anterior, esta Corporación ha señalado que “(...) *el derecho a una educación accesible acarrea en cabeza del Estado la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la implantación de la enseñanza, y que la omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades. En este orden de ideas, el derecho fundamental a la educación comporta la obligación positiva de proveer el transporte de los niños campesinos, cuando la institución educativa más cercana se ubica lejos de su vivienda*”⁵² (resaltado propio).

En igual sentido, se ha precisado que “*es en los lugares más apartados donde la falta de recursos hace que desafortunadamente la inversión en el sector educativo no pueda ser lo más prioritario para las administraciones locales e, igualmente, ocurre que en muchos de los casos, son los menores quienes viviendo apartados de los cascos urbanos no alcanzan a constituir un número suficiente de personas que pueda justificar la inversión tan considerable que implica crear nuevas instituciones educativas más cerca a sus hogares. Sin embargo, la educación debe seguir siendo geográficamente accesible para todos los menores, independientemente de qué tan remoto sea su hogar.*”⁵³ (Destaca la Sala)

En estos escenarios, el objetivo de ofrecer gratuitamente el servicio de transporte, puede tener mayor prioridad y requerir medidas de aplicación inmediata. Al respecto, en la Sentencia T-105 de 2017, reiterada en la T-537 de 2017, se señaló que “*el transporte no debe ser tan solo ofrecido por las instituciones educativas, sino que en determinadas situaciones, dadas las condiciones económicas de los menores y sus familias, este deberá ser suministrado de manera gratuita para garantizar la accesibilidad económica del derecho fundamental a la educación. Igualmente, debe reiterarse que esta obligación se ve revestida de una muy especial importancia cuando el transporte sea destinado a movilizar niños que residan en zonas rurales*”⁵⁴ (negritas y resaltado propio). Así entonces:

“(E)l transporte escolar como servicio accesorio a la educación se torna en indispensable cuando su provisión implica garantizar el acceso geográfico de los menores de edad a las instituciones educativas, debido a que ellos deben trasladarse desde veredas, corregimientos o pueblos muy pequeños, entre otros, hacia las cabeceras municipales más cercanas que cuenten con un colegio público idóneo. Simultáneamente, cuando las familias sean de escasos recursos económicos, como frecuentemente ocurre en el campo, y son quienes más deben desplazarse en distancias para recibir los servicios educativos, el costo de este transporte debe ser gratuito de acuerdo con las circunstancias particulares, toda vez que los gastos que ello implicaría a las familias de los menores podrían constituir una barrera económica que haría inaccesible el

⁵² Sentencia T-008 de 2016.

⁵³ Sentencia T-105 de 2017.

⁵⁴ Sentencias T-105 de 2017, reiterada en la T-537 de 2017.

*servicio educativo por no poder costearlas, vulnerando así el derecho.”*⁵⁵
(Resaltado propio).

En el mismo sentido, por medio de la Sentencia T-091 de 2018 se señaló que *“la falta del servicio de transporte escolar no puede convertirse en una carga para los accionantes y sus familias”*. Por ende, *“los establecimientos educativos y las entidades territoriales deben coordinar esfuerzos para que el servicio educativo sea realmente accesible, en especial para los sujetos más vulnerables”*⁵⁶. Siguiendo lo dicho, se ordenó a la Secretaría de Educación Departamental garantizar el servicio de transporte escolar teniendo en cuenta las circunstancias particulares de los accionantes, incluyendo su situación económica, *“con el fin de ofrecerles una garantía real de su derecho fundamental a la educación, en su componente de accesibilidad material”*. Esta obligación, según se consideró *“lejos de configurar afectación alguna a la autonomía de las entidades territoriales, (i) se ajusta al contenido normativo del derecho a la educación y (ii) resulta necesario para garantizar la satisfacción de su nivel razonable y exigible”*.

Finalmente, en la Sentencia T-457 de 2018, se precisó que, según los artículos 44 y 67 de la Constitución Política y el artículo 4° de la Ley 115 de 1994, el Estado, la sociedad y la familia deben promover el acceso al sistema educativo pero, en todo caso, *“es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”*. En este sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), se establece la obligación de garantizar el acceso a la educación a todas las personas *“por cuantos medios sean apropiados”*, en interpretación de lo cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999), mediante la Observación General No. 13 destacó entre los componentes base de este derecho el de *accesibilidad*, entendida como la garantía para la materialización del derecho a la educación, la cual se compone por tres elementos: *accesibilidad geográfica, económica y sin discriminación*.

Así las cosas, (i) el transporte es un mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la educación, en los componentes esenciales de acceso y permanencia; (ii) uno de los componentes base del derecho a la educación, como lo es la accesibilidad, entendida como la garantía para la materialización del derecho a la educación, se compone por tres elementos: *accesibilidad geográfica, económica y sin discriminación*; (iii) obstruir el acceso a este servicio cuando, por ejemplo, las instituciones educativas sean lejanas de la residencia de los niños, niñas y adolescentes, constituye una violación del derecho fundamental a la educación; (iv) cuando los gastos de transporte de los menores a sus planteles educativos no pueden ser cubiertos por su familia, pues no cuentan con los recursos económicos suficientes, la falta de este servicio se convierte en una barrera de acceso injustificada y desproporcionada⁵⁷; por consiguiente, (v) en determinadas situaciones, dadas las condiciones económicas de los menores y sus familias, el servicio de transporte debe ser

⁵⁵ Sentencia T-105 de 2017.

⁵⁶ Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias T-963 de 2004, T-779 de 2011 y T-105 de 2017.

⁵⁷ Sentencia T-234 de 2014.

suministrado de manera gratuita⁵⁸; (vi) esta consideración tiene especial alcance cuando los estudiantes residan en zonas rurales y sus núcleos familiares carezcan de recursos económicos suficientes para suplir los costos del servicio; (vii) cuando la falta de efectividad del derecho y servicio de transporte se torna en una barrera que obstruye el acceso a la educación deben tomarse acciones de protección inmediata. Finalmente, se advierte que (viii) el transporte escolar que permite la materialización del derecho fundamental a la educación comprende tanto el servicio que conduce a la institución como aquel que le permite retornar al estudiante, pues lo contrario, haría igualmente nugatorio el derecho.

5. Análisis constitucional del caso concreto

Conforme con los elementos fácticos mencionados y el marco jurídico estudiado, la Sala procede a resolver el problema jurídico.

Vulneración del derecho fundamental a la educación por desconocimiento de su núcleo esencial, en los componentes de acceso y permanencia.

(i) El Personero del Municipio de Yacopí, en el departamento de Cundinamarca, a través de acción de tutela interpuesta el 8 de mayo del presente año, en representación de dieciocho niños, niñas y adolescentes, residentes en las veredas Las Palmas, el Canelo, El Cauco y El Bajo, todos estudiantes de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael-IERDSR, ubicada en el centro poblado de la Inspección de Llano Mateo de esa jurisdicción, puso de presente la problemática desencadenada a raíz de la suspensión de la estrategia de transporte escolar, que se había venido implementado en 2018, sin inconvenientes.

Lo anterior, en razón de la distancia entre las veredas referidas y la institución educativa, que oscila entre 1 y 4 horas caminando, por lo cual los menores de edad veían afectado su derecho a la educación, desde uno de sus componentes, como la accesibilidad, y también el derecho a la igualdad, frente a otros menores estudiantes del mencionado centro de estudios, que si eran beneficiarios de tal servicio.

Se indicó que la situación vulneratoria de los derechos de los menores tenía su origen en la ola invernal que había afectado al municipio de Yacopí y que trajo como consecuencia inundaciones y deslizamientos de tierra, entre otros, que inhabilitaron la vía por donde transitaba el vehículo que hacía las veces de ruta escolar.

En ese estado de las cosas, tanto el personero municipal, como el rector de la IERDSR elevaron diferentes solicitudes a la administración municipal, con el fin de que se diera una solución efectiva a la anterior problemática, que atentaba contra los derechos de los menores mencionados, e incluso se informó de tal escenario al Director de Cobertura Educativa del Departamento de Cundinamarca. No obstante, para el momento en que se interpuso la presente

⁵⁸ Sentencia T-105 de 2017.

acción, no se habían adoptado medidas que permitieran restablecer el derecho a los menores a la educación, garantizándoles accesibilidad, pese a que, según se indicó, la Alcaldía Municipal de Yacopí había enviado maquinaria para el arreglo de la vía de acceso a las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, lo que permitiría prestar el servicio de transporte requerido.

En el material probatorio allegado al proceso, tampoco se advierte cumplimiento de la medida provisional decretada por el juez de primera instancia, en el sentido de que en 48 horas se procediera a contratar la ruta escolar a la que hace referencia la demanda de tutela.

(ii) La Alcaldía Municipal de Yacopí precisó que se ha ocupado del arreglo, mantenimiento y rehabilitación de la vía de acceso a las veredas El Canelo, El Cauco y El Bajo, progresivamente, a medida que la maquinaria que tiene a su disposición lo permite, pero que la dificultad que se advierte, para el funcionamiento de la estrategia de transporte escolar en la zona, se concreta en que no hay una persona dispuesta a prestar el servicio de ruta escolar. Además, explicó que el municipio es de categoría sexta y no está certificado en educación, por lo tanto depende, en ese aspecto, del departamento de Cundinamarca, entidad con la cual ha suscrito un convenio, encaminado a la implementación de la estrategia de subsidio de transporte escolar, que implica la emisión de un bono por cada estudiante, que es entregado al padre de familia o acudiente, quien contrata el servicio, que, a su vez, entrega el bono firmado al transportador, para que éste lo redima ante el municipio. Entonces, considera que no ha incumplido sus deberes legales y, por tanto, no ha vulnerado los derechos de los menores de la referencia.

Lo anterior, está en armonía con lo expuesto por la Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca, que hizo referencia a la Resolución No. 5305 de 2018, a través de la cual reglamentó la estrategia de subsidio de transporte escolar, teniendo en cuenta que el municipio de Yacopí no se encuentra certificado para la prestación del servicio educativo y que funciona tal como lo indicó la alcaldía de Yacopí.

(iii) Por su parte el Personero Municipal de Yacopí indicó que, en efecto, la alcaldía de esa localidad trabaja en el mantenimiento de la vía que conduce de las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El bajo hasta la institución educativa de la inspección de Llano Mateo y que una persona originaria de ese municipio estaba interesada en prestar el servicio de transporte, en caso de que se llegara a un arreglo económico con la administración de esa entidad territorial. También informó que el Municipio de Yacopí y la Secretaría de Educación de Cundinamarca adelantan acciones encaminadas a entregar los subsidios de transporte escolar a los padres de familia de los menores afectados por la falta de la ruta escolar, para que de forma individual se ocupen del transporte de sus hijos.

(iv) Finalmente, el rector de la institución educativa IERDSR allegó un listado de veintiún estudiantes, beneficiarios, y ahora afectados, de la ruta escolar Las Palmas-El Cauco del Municipio de Yacopí, cuyas viviendas están distantes

entre 10 y 12 kilómetros de la Inspección de Llano Mateo, donde se encuentra ubicado el centro educativo.

Señaló que la situación descrita ha afectado de manera grave el proceso educativo de los menores, pues siete dejaron de asistir a la institución, desde el 20 de febrero de 2019; cuatro fueron trasladados a otros centros de estudio, con el fin de que continúen su proceso educativo y aunque diez asisten por sus propios medios, se ven expuestos a diferentes riesgos en la travesía desde sus hogares hasta el establecimiento educativo, debido a las condiciones de la vía de acceso, que durante la época invernal presenta constantes deslizamientos, por la inestabilidad del terreno.

(v) Así las cosas, de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, la Sala Quinta de Revisión encuentra que, en el caso que se examina, veintidós niños, niñas y adolescentes⁵⁹, todos estudiantes de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael, ubicada en la Inspección de Llano Mateo, Municipio de Yacopí (Cundinamarca), se vieron afectados por la suspensión de la estrategia de transporte escolar, implementada con el fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, con lo cual, en efecto, se vulneró el núcleo esencial de su derecho a la educación, en sus componentes de acceso y permanencia.

Si bien es cierto, la mencionada suspensión de la ruta escolar en febrero de 2019, se produjo en razón de circunstancias ajenas a la Alcaldía Municipal de Yacopí, ahora demandada, pues la ola invernal influyó de forma negativa en la transitabilidad de la vía que conduce de las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo al centro de estudios, impidiendo el normal funcionamiento del servicio de transporte, lo que a su vez conllevó a la renuncia del conductor de la ruta escolar, no se han adoptado medidas eficientes y oportunas para atender dicha problemática, en procura de garantizar los derechos de los menores afectados.

En ese sentido, conviene recordar que, según los artículos 44 y 67 de la Constitución Política y el artículo 4º de la Ley 115 de 1994, el Estado, la sociedad y la familia deben promover el acceso al sistema educativo pero, en todo caso, “*es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento*”. En este sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), se establece la obligación de garantizar el acceso a la educación a todas las personas “*por cuantos medios sean apropiados*”, en interpretación de lo cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999), mediante la Observación General No. 13 precisó que entre los componentes base de este derecho se encuentra el de *accesibilidad*, entendida como la garantía para la

⁵⁹ Teniendo en cuenta 18 menores a los que representa el Personero Municipal en la presente acción, de los cuales sólo 17 se encuentran en la relación efectuada por el señor Rector de la IERDSR, que obra a folio 96 del cuaderno de revisión, pues en ella se omitió a Yira Paola Pérez Medina; y en la cual se incluyen 4 estudiantes (Karen Juliana Escobar Linares, Adrián Zambrano Rincón, Luis Eduardo Zamudio Tovar y Zuly Michel Palacios Camacho).

materialización del derecho a la educación, la cual se compone por tres elementos: *accesibilidad geográfica, económica y sin discriminación.*

Ahora bien, la Secretaría de Educación de Cundinamarca junto con la Alcaldía Municipal de Yacopí han buscado facilitar la accesibilidad geográfica y económica de los estudiantes del territorio, de acuerdo con sus competencias, a través de la Resolución No. 5305 de 2018, que reglamenta la estrategia de subsidio de transporte escolar, en procura de garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes de ese territorio al sistema educativo. No obstante, ante las circunstancias de fuerza mayor, que se vieron obligados a afrontar, los demandados debieron acudir a una nueva estrategia, de carácter provisional, hasta tanto las condiciones de tránsito vehicular en la señalada vía y la contratación de un nuevo conductor, encontraran solución.

Pues, es necesario enfatizar en que, aunque la sociedad y la familia deben garantizar a los niños, niñas y adolescentes el acceso y permanencia respecto del sistema educativo, cuando los núcleos familiares o acudientes no cuentan con los mecanismos para tal efecto, como en este caso, por las dificultades que presenta la vía y la distancia al centro educativo más cercano de sus lugares de residencia, obstáculos que impiden el acceso a la educación, el Estado debe acudir solidariamente; consideración que tiene mayor alcance para estudiantes residentes en el sector rural, matriculados en una institución pública y de escasos recursos económicos.

Así, en la sentencia T-105 de 2017, reiterada en las sentencias T-537 de 2017 y T-457 de 2018, se puntualizó que, *“(E)l transporte escolar como servicio accesorio a la educación se torna en indispensable cuando su provisión implica garantizar el acceso geográfico de los menores de edad a las instituciones educativas, debido a que ellos deben trasladarse desde veredas, corregimientos o pueblos muy pequeños, entre otros, hacia las cabeceras municipales más cercanas que cuenten con un colegio público idóneo. Simultáneamente, cuando las familias sean de escasos recursos económicos, como frecuentemente ocurre en el campo, y son quienes más deben desplazarse en distancias para recibir los servicios educativos, el costo de este transporte debe ser gratuito de acuerdo con las circunstancias particulares, toda vez que los gastos que ello implicaría a las familias de los menores podrían constituir una barrera económica que haría inaccesible el servicio educativo por no poder costearlas, vulnerando así el derecho.”*

Por otro lado, la no discriminación implica que la educación debe ser accesible para todos⁶⁰ y, especialmente, deben asumirse las medidas que correspondan para hacer efectivo este derecho a los grupos más vulnerables, entre estos la población campesina y carente de recursos económicos suficientes para costear sus necesidades básicas en condiciones dignas.

En el asunto bajo examen, siete niños han abandonado sus estudios y otro grupo de diez asiste a las actividades académicas, pero para ello se exponen a transitar entre 1 y 4 horas de ida al centro de estudios y regreso a sus hogares,

⁶⁰ CDESC. Observación General No. 13

diariamente, en el sector rural; o a ser conducidos en motocicleta, con los riesgos que, por la situación vial, representa para su integridad física, y demás inconvenientes relacionados con el clima. Situaciones que resultan abiertamente discriminatorias, pues estos menores se encuentran en desigualdad de condiciones frente a compañeros que si cuentan con el servicio de transporte escolar.

En el primer caso, para aquellos que se desescolarizaron han transcurrido aproximadamente nueve meses del año escolar, por lo que, han retrasado su aprendizaje y promoción en el sistema educativo y, en el segundo caso, llegan agotados a los salones de clase, no asisten a todas las actividades académicas que se programan y, constantemente, ponen en peligro su salud e incluso su vida.

En consecuencia, tanto la Alcaldía Municipal de Yacopí como la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, tienen responsabilidades en el emprendimiento de acciones para garantizar el nivel de satisfacción razonable del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes representados por el Personero Municipal en el presente trámite y afectados por la falta del servicio de transporte escolar desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, hasta el centro educativo IERDSA, donde adelantan sus estudios.

La Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, tiene la obligación de dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la Ley 715 de 2001, artículo 6º, numeral 6.2.1, teniendo en cuenta que Yacopí no se encuentra certificado para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones; y, adicionalmente, le corresponde mantener la cobertura actual y propender a su ampliación, tal como lo indica el artículo 6º, numeral 6.2.5, del mismo estatuto.

El Municipio de Yacopí, por su parte, se encarga de administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de la educación y participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación, entre otros, de acuerdo con el artículo 8º, numerales 8.1 y 8.3 de la referida Ley 715 de 2001.

Igualmente, el Ministerio de Educación debe cumplir con sus funciones, como institución del Estado, consistentes en garantizar la cobertura del sistema educativo, con especial cuidado de la población en condición de vulnerabilidad, como sucede en el presente caso con los menores de edad en favor de quienes se presentó la demanda, en acatamiento de lo previsto por el artículo 4º. de la Ley 115 de 1994 y el artículo 1.1.1.1, numeral 1º. del Decreto.

Así las cosas, la Sala ordenará que, bajo la coordinación del Alcalde Municipal de Yacopí, se instale una mesa de trabajo a la que deberán acudir el Ministerio

de Educación Nacional, la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, la Personería Municipal de Yacopí, el Rector de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael, ubicada en la Inspección de Llano Mateo, el representante de los padres de familia del mencionado centro educativo y los padres de familia de los menores afectados con la suspensión de la ruta escolar desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, y demás entidades que, en razón de sus funciones en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sean convocadas por el alcalde, la cual deberá instalarse en el término de diez (10) días hábiles, siguientes a la notificación de esta providencia, para que, en forma conjunta, se acuerden las medidas técnicas, administrativas y financieras, de carácter provisional, así como los plazos de ejecución, pertinentes y legalmente viables, para que los menores puedan acceder al servicio educativo.

Cabe advertir que, en atención a que en el listado de menores afectados por la suspensión del servicio de transporte escolar, presentado por el rector del centro educativo IERDSR se incluye a cuatro estudiantes más, de los dieciocho representados por el Personero Municipal de Yacopí, se harán extensivos los efectos de la presente sentencia a: Karen Juliana Escobar Linares, Adrián Zambrano Rincón, Luis Eduardo Zamudio Tovar y Zuly Michel Palacios Camacho, teniendo en cuenta que, según se indicó en escrito del 20 de septiembre de 2019⁶¹, se encuentran en la misma situación que los estudiantes en favor de quienes se presentó la tutela.

Para la adopción de las medidas urgentes que se requieren con el fin de garantizar el derecho a la educación de los menores, se deberán diferenciar las necesidades de tres grupos, así: (i) Aquellos que dejaron de asistir al centro educativo⁶², a partir de febrero de 2019, frente a los cuales habrá de hacerse una búsqueda activa, con el fin de que retomen sus estudios, y diseñar planes alternativos para su nivelación académica; (ii) quienes asisten al centro educativo por sus propios medios⁶³, para que minimicen los riesgos que corren en sus desplazamientos diarios de ida al centro educativo y regreso a sus viviendas; y (iii) los menores que fueron reubicados en otros establecimientos educativos, que quieran regresar a la IERDSR, por ser más favorable en cuanto a accesibilidad geográfica de ese centro de estudios.⁶⁴

La mesa de trabajo deberá rendir un informe al Juez Promiscuo Municipal de Yacopí, competente para el cumplimiento del presente fallo, según el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, una vez se hayan acordado las medidas a adoptar y las mismas se hayan implementado, con el fin de contrarrestar la problemática planteada en este expediente.

⁶¹ Folio 94 y siguientes, del cuaderno de revisión.

⁶² Anyela Ximena Cifuentes Virguez, Heiner Adrian Cifuentes Virguez, Kendy Briseth Linares Cifuentes y Zuly Michel Palacios Camacho.

⁶³ Yira Paola Pérez Medina, Freydy Favian Camargo León, Karol Dayana Fajardo Castañeda, Sergio Esteban Lozano Castañeda, Carlos Mario Rodríguez Fajardo, Natalia Rodríguez Herrera, Angie Gisela Tovar Obando, Sandra Patricia Tovar Obando, Adrián Zambrano Rincón, Luis Eduardo Zamudio Tovar y Andrés Felipe Linares Cifuentes.

⁶⁴ Juan Camilo Bonilla Zamudio, Karen Juliana Escobar Linares, Angie Catherine López Zamudio, Johan Sneider López Zamudio, Jhon Carlos Zamudio Tovar, Anderson Bonilla Zamudio y Bairon Estiven López Zamudio.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Yacopí, Cundinamarca, el 22 de mayo de 2019, mediante el cual se negó el amparo constitucional a la educación y a la igualdad de los menores de edad representados por el Personero Municipal de Yacopí. En consecuencia, **CONCEDER** la tutela y amparar el derecho fundamental a la educación de los menores de edad: Anderson Bonilla Zamudio, Julián Camilo Bonilla Zamudio, Fredy Fabián Camargo León, Anyela Ximena Cifuentes Virguez, Heiner Adrián Cifuentes Virguez, Yira Paola Pérez Medina, Karol Dayana Fajardo Castañeda, Andrés Felipe Linares Cifuentes, Kendy Briseth Linares Cifuentes, Angie Catherine López Zamudio, Bairon Estiven López Zamudio, Johan Sneider López Zamudio, Sergio Esteban Lozano Castañeda, Carlos Mario Rodríguez Fajardo, Natalia Rodríguez Herrera, Angie Gisela Tovar Obando, Sandra Patricia Tovar Obando, Jhon Carlos Zamudio Tovar, Karen Juliana Escobar Linares, Adrián Zambrano Rincón, Luis Eduardo Zamudio Tovar y Zuly Michel Palacios Camacho, en su componente de transporte escolar, que garantiza su accesibilidad y permanencia en el sistema educativo.

SEGUNDO. ORDENAR que, bajo la coordinación del Alcalde Municipal de Yacopí, se instale una mesa de trabajo a la que deberán acudir el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, la Personería Municipal de Yacopí, el Rector de la Institución Educativa Rural Departamental San Rafael, ubicada en la Inspección de Llano Mateo, el representante de los padres de familia del mencionado centro educativo y los padres de familia de los menores afectados con la suspensión de la ruta escolar desde las veredas Las Palmas, El Canelo, El Cauco y El Bajo, y demás entidades que, en razón de sus funciones en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sean convocadas por el alcalde, la cual deberá instalarse en el término de diez (10) días hábiles, siguientes a la notificación de esta providencia, para que, en forma conjunta, acuerden las medidas técnicas, administrativas y financieras, de carácter provisional, así como los plazos de ejecución, pertinentes y legalmente viables para que los menores puedan acceder al servicio educativo, de acuerdo con las pautas dadas en la presente providencia.

La mesa de trabajo deberá rendir un informe al Juez Promiscuo Municipal de Yacopí, competente para el cumplimiento del presente fallo, según el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, una vez se hayan acordado las medidas a adoptar y las mismas se hayan implementado, con el fin de contrarrestar la problemática planteada en este expediente.

TERCERO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General