

Sentencia T-137/15

Referencia: Expediente T-4592290

Acción de tutela presentada por Luis Daniel Abril Sinning en calidad de Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto contra la Gobernación del Magdalena y la Secretaría de Educación Departamental del Magdalena con vinculación oficiosa del Ministerio de Educación.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Juzgado Penal del Circuito del Banco, Magdalena, el ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014) dentro de la acción de tutela promovida por Luis Daniel Abril Sinning en calidad de Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto contra la Gobernación del Magdalena y la Secretaría de Educación Departamental del Magdalena con vinculación oficiosa del Ministerio de Educación.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del diez (10) de noviembre de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Once.

I. ANTECEDENTES

El Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena presentó acción de tutela en representación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Técnica Departamental “Gilma Royero Solano.”

Considera que la Secretaría de Educación Departamental y la Gobernación del Magdalena desconocieron su derecho fundamental a la educación al no garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y continuidad, debido a la ausencia de nombramiento de docentes en el plantel educativo en algunas áreas que resultan básicas y obligatorias para una correcta formación académica de los estudiantes.

1. Hechos

1.1. Manifiesta el accionante que la gran mayoría de niños, niñas y adolescentes residentes en el área urbana del municipio de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena y zonas aledañas reciben la formación académica correspondiente en la Institución Educativa Técnica Departamental “Gilma Royero Solano.”

1.2. Afirma que la Secretaria de Educación Departamental ha expedido diversos actos administrativos a través de los cuales se han desatado simultáneos nombramientos, traslados y retiros por parte de docentes pertenecientes a la planta educativa en mención, generando de esta manera una inestabilidad en la calidad y continuidad de la educación prestada. Ello se ha fundamentado en presuntas amenazas invocadas por los maestros nombrados, encargos de funciones como directivos docentes en otras instituciones, e incluso la necesidad en la prestación del servicio aducida por otros centros educativos de la región.

1.3. Expone que con ocasión de esta situación, actualmente la institución no cuenta con doce (12) docentes reglamentarios en las diferentes áreas de educación.¹ En efecto, en los últimos tres (3) años han sido trasladados diez (10) docentes hacia otras instituciones educativas y en enero del año dos mil catorce (2014), de los cuatro (4) profesionales asignados para prestar el servicio educativo en la Escuela Departamental, solo dos (2) de ellos se presentaron a cumplir con la actividad prevista pese a la vigencia del acto administrativo de traslado.²

1.4. Agrega que la demanda escolar es muy alta por lo que las aulas escolares exceden el número de estudiantes reglamentarios.³ Así, los pocos maestros con los que cuenta el plantel deben cubrir esta contingencia, lo cual supone el

¹ Folio 70. En adelante, cuando se cite un folio, debe entenderse que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

² Folios 56 y 57 y folios 58 al 64.

³ Afirma el Personero Municipal que en los grados tercero (3) y quinto (5) de primaria así como sexto (6) y octavo (8) de secundaria, las aulas escolares cuentan con treinta y cinco (35) e incluso cuarenta (40) estudiantes, a pesar de que la reglamentación prevista para las zonas urbanas como el caso de la Institución Educativa Gilma Royero Solano, prevé que deben ser aproximadamente treinta y dos (32) estudiantes por cada docente.

sometimiento a extensas jornadas de trabajo, incluso por fuera del horario regular, afectando de esta manera su salud física y emocional e incidiendo directamente en la calidad del servicio prestado, así como en el correcto funcionamiento de la institución.

1.5. Indica que para mitigar esta situación, mediante Resolución No. 226 del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014) le fueron asignadas y reconocidas a la Institución Educativa Técnica Departamental “Gilma Royero Solano” para el primer semestre de la referida anualidad, el pago de trecientas setenta y dos (372) horas extras semanales con la finalidad de suplir a través del personal existente en la institución, el residuo de carga académica, las jornadas por educación de adultos (nocturnas y de fines de semana) y la sustitución de docentes faltantes.⁴

1.6. Advierte que a pesar de lo anterior, a la fecha, la ausencia de docentes en la institución continúa en tanto no se han adoptado correctivos de fondo en la materia pese a los compromisos adquiridos con la Secretaria de Educación Departamental en diferentes audiencias y mesas de trabajo.

1.7. Con fundamento en lo expuesto, el Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto presentó acción de tutela invocando la protección de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, dignidad humana y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia solicita como objeto material de protección: (i) se adopten las medidas provisionales a que haya lugar; (ii) las medidas administrativas correspondientes para que se nombre el personal humano requerido en las distintas áreas y niveles educativos de la institución y de esta manera se asegure la efectiva prestación del servicio que reclaman los menores, y, (iii) las demás medidas pertinentes que garanticen la protección integral de los derechos fundamentales en tensión.

2. Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas de oficio

Una vez se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela por parte del Juzgado Penal del Circuito del Banco, Magdalena, el veinticuatro (24) de junio de dos mil catorce (2014), el Despacho ordenó notificar a las entidades accionadas para que en el término de tres (3) días ejercieran el derecho de defensa y contradicción.⁵

2.1. Respuesta de la Secretaría de Educación del Magdalena

El Profesional Universitario de Planta de la Secretaría de Educación Departamental⁶ dio contestación al requerimiento judicial. En su escrito

⁴ Folios 72 al 79.

⁵ Folios 137 al 140.

⁶ David Pérez Palacio.

sostuvo que la situación actual de la Institución Educativa Gilma Royero Solano no es desconocida por parte de la administración. No obstante, hasta hace poco se encontraba vigente la Ley de Garantías que hacía administrativamente imposible cubrir los requerimientos planteados por el centro educativo.

Expuso que recientemente y en aras de mitigar la problemática existente, se profirieron las resoluciones 062 y 226 del año dos mil catorce (2014). En la primera de ellas se efectuaron dos nombramientos de docentes y en la segunda se autorizaron unas horas extras a los docentes de planta en la institución. Advirtió que se están realizando los últimos ajustes que llevarán a la expedición de actos administrativos de nombramiento de docentes faltantes.⁷

2.2. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional⁸

Mediante escrito del veinticuatro (24) de febrero de dos mil quince (2015) el Ministerio de Educación solicitó su desvinculación del presente trámite considerando que no es la entidad competente para pronunciarse sobre la administración del personal docente en las instituciones educativas debido a que ello corresponde a la Secretarías de Educación conforme la Ley 60 de 1993.⁹ Aclaro que su labor se circunscribe a la fijación de las políticas generales en materia de educación.¹⁰

2.3. Durante el término de traslado de la presente acción de tutela, la Gobernación del Magdalena guardó silencio.

3. Decisión que se revisa

3.1 Decisión de primera instancia

El Juzgado Penal del Circuito del Banco, Magdalena, mediante fallo del ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014) declaró improcedente el amparo invocado. Como sustento de su decisión, consideró que el Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto carecía de la legitimación en la causa por activa al no haber aportado al trámite de tutela, prueba alguna que acreditará su condición de funcionario público.

Contra la presente decisión no se presentó impugnación.

⁷ Folios 142 al 152.

⁸ Mediante auto del diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015), se dispuso la vinculación del Ministerio de Educación y se le ordenó pronunciarse acerca de las pretensiones y del problema jurídico planteado.

⁹ *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”*

¹⁰ Folios 20 al 23 del cuaderno de Revisión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 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 (el Departamento de Magdalena y la Secretaria de Educación Departamental) vulneran el derecho a la educación y dignidad humana de un grupo de niños, niñas y adolescentes estudiantes de una institución educativa en el municipio de Santa Bárbara de Pinto por no adoptar medidas efectivas para asegurar el nombramiento oportuno de docentes a pesar de 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) reiterara la jurisprudencia relativa al derecho fundamental a la educación, particularmente (iii) abordará la temática relacionada con la vinculación permanente y oportuna de docentes como garantía efectiva de acceso a la educación en condiciones de calidad y continuidad, para (iv) finalmente plantear la solución al asunto objeto de revisión.

3. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

3.1. *El señor Luis Daniel Abril Sinning en su calidad de Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena, está legitimado para interponer la acción de tutela en nombre y representación de los niños, niñas y adolescentes de la institución educativa “Gilma Royero Solano”*

3.1.1. El Juzgado Penal del Circuito del Banco, Magdalena, considera que el Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto carece de legitimación por activa, por cuanto este no aportó documento alguno que acreditará su condición de funcionario público, concretamente el acta de posesión.¹¹

¹¹ Folios 156 y 157.

3.1.2. De conformidad con el inciso 1º 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.¹² De igual manera, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991,¹³ 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.

3.1.3. Para el caso concreto, se tiene que el señor Luis Daniel Abril Sinning, en su calidad de Personero del municipio de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena presentó acción de tutela en representación de los niños, niñas y adolescentes de la Institución Educativa Técnica Departamental “Gilma Royero Solano”, a efectos de que se protegieran sus derechos fundamentales a la educación y dignidad humana presuntamente vulnerados por parte de la Secretaria de Educación Departamental y la Gobernación del Magdalena. Dicho funcionario manifestó explícitamente en su escrito de demanda que está actuando en nombre de este grupo de estudiantes¹⁴ que en su mayoría está integrado por menores de edad.

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 1,¹⁵ 10¹⁶ y 49¹⁷ del Decreto 2591 de 1991 contemplan

¹² 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. (...)”

¹³ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

¹⁴ Folio 1.

¹⁵ “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.”

¹⁶ Previamente citado.

¹⁷ “Artículo 49. Delegación en personeros. En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la

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 1994¹⁸ 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 1993¹⁹ 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 2000²⁰ y T-029 de 2002²¹ las Salas de Revisión avalaron la legitimación de los personeros municipales para instaurar la acción de tutela en representación de los estudiantes afectados con la falta de nombramiento de docentes en la institución a la que habitualmente asistían.

(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 el artículo 44 y 67 constitucional prevén que cualquier 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 2006²² *“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*

respectiva entidad territorial podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”

¹⁸ *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”*

¹⁹ MP 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.

²⁰ MP Álvaro Tafur Galvis.

²¹ MP Clara Inés Vargas Hernández.

²² MP 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.

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 (artículos 44 y 67 de la Carta) como por la ley, para velar, proteger y hacer valer los derechos de los niños en este caso el derecho a la educación.

Ahora bien, frente a la exigencia de aportar el acta de posesión como presupuesto para acreditar la condición de funcionario público deprecada por el señor Luis Daniel Abril Sinning, esta Corporación ha sostenido en múltiples oportunidades, que la instauración de una acción de tutela no puede exigir un excesivo rigor formalista, pues a través de ella no se busca el establecimiento de una “*litis*”, sino que su objetivo principal es la protección eficaz y oportuna de derechos fundamentales. Por tal razón, la Corte ha precisado que en estos procesos prima el principio de informalidad, según el cual los obstáculos de trámite no se pueden interponer en la búsqueda de soluciones reales y efectivas.

Si alguna duda le asistía al juez que resolvió la tutela en torno a la condición de Personero Municipal del señor Luis Daniel Abril, su deber era solicitarle que aportara prueba de ella u ordenar la práctica de las pruebas que estimase pertinentes. Declarar la improcedencia de la tutela por no aportar documento alguno que certificará su calidad, la cual podía ser incluso verificada por el propio funcionario judicial con una visita a la página web de dicha dependencia²³ supone un actuar contrario a los principios de prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia que orientan el trámite de esta acción constitucional.

Además, la necesidad de darle prevalencia al derecho sustancial por encima del derecho procesal, adquiere mayor relevancia cuando se trata de amparar derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes cuando son vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, pues es obvio que los niños por si mismos no están en condiciones de interponer la acción de tutela, razón por la cual deberán hacerlo por conducto de una tercera persona.

En estas condiciones, la Sala reconoce el derecho que tiene el Personero Municipal 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 de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena. En consecuencia, se configura en el presente caso la legitimación por activa y se torna procedente la presente

²³ <http://www.santabarbaradepinto-magdalena.gov.co/Personeria.shtml>.

acción de tutela.

3.2. En el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela

3.2.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela sólo procede (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto;²⁴ o (iii) cuando se interpone para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental, evento en el que el amparo procede de manera transitoria, es decir, mientras se produce una decisión definitiva por parte del juez natural.

A partir de las reglas establecidas, esta Corporación ha venido desarrollando subreglas que permiten estudiar la idoneidad y eficacia que ofrecen los mecanismos disponibles desde el punto de vista constitucional, dependiendo de la materia de que se trate y de las particularidades de cada asunto. Por ello, es indispensable que en todos los casos analizados, el juez constitucional realice previamente una valoración de la realidad fáctica y de los elementos de juicio con trascendencia para el examen del asunto objeto de estudio, y de esta manera pueda determinar si es o no necesario proteger urgente e inmediatamente los derechos afectados a través del mecanismo constitucional.

3.2.2. El caso objeto de estudio plantea una controversia que reviste especial relevancia constitucional, en tanto (i) están en juego los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, los cuales resultan prevalentes sobre los derechos de todos los demás sujetos de la sociedad con fundamento en el artículo 44 constitucional;²⁵ (ii) se están afectando contenidos mínimos del derecho de acceso a la educación en condiciones de calidad y continuidad así como el goce efectivo de otros derechos fundamentales que se derivan de

²⁴ De conformidad con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política,*” la acción de tutela será improcedente en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial al alcance del accionante. Ello significa que existiendo tales medios, corresponde al actor agotarlos, antes de acudir a la vía constitucional; a esto se refiere el carácter subsidiario de la acción de tutela. Ahora bien, la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario debe ser analizada en cada caso concreto y respecto de los derechos fundamentales cuya protección se reclama. Esta afirmación está respaldada en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en el que se establece que la existencia de otro medio de defensa judicial “será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

²⁵ Así mismo lo reconoce el artículo 9 de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y de la Adolescencia.*” Aquel dispone: “Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.”

su prestación oportuna; (iii) no se han adoptado por parte de las entidades accionadas en el asunto las acciones que resultan indispensables para la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales en tensión, pese a que por disposición legal y constitucional es su obligación. (iv) Desde sus inicios la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata y directamente exigible a las autoridades públicas, sobre todo cuando involucra el interés superior de los menores de edad.²⁶

En ocasiones anteriores, la Corte ha considerado procedente la tutela en situaciones similares a la que hoy es objeto de controversia. Así, por ejemplo, en la sentencia T-1027 de 2007²⁷ al analizar de manera expresa el requisito de subsidiariedad en una tutela en la que se solicitaba el nombramiento de tres (3) docentes en una institución educativa, la Sala Primera de Revisión estimó que el mecanismo judicial era procedente para solicitar el amparo invocado en tanto los *“problemas derivados de la protección del derecho fundamental a la educación, que además de tener dicho rango por mandato expreso del artículo 44 de la Carta (derechos de los niños), que tiene prioridad y prevalencia, comporta una obligación constitucional de prestación para el Estado, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política.”* Así mismo, en la sentencia T-743 de 2013²⁸ se estimó que la tutela procedía para ordenar la provisión de cargos docentes cuando su ausencia generaba una alteración grave del derecho a la educación.

En este orden de ideas, dada la inminencia requerida para salvaguardar contenidos básicos de los derechos fundamentales en tensión y considerando que las prerrogativas planteadas en esta oportunidad pueden y deben ser reclamadas mediante la acción de tutela considerando particularmente la presencia de sujetos especialmente protegidos, el juez de tutela está en la obligación de apresurarse a su amparo, y ordenar los mecanismos de protección que sean necesarios.

4. El derecho fundamental a la educación. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El derecho a la educación ha sido catalogado como fundamental, inherente a la persona, propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado por la Carta Política²⁹ y por los tratados internacionales de

²⁶ Sobre el particular pueden consultarse las sentencias T-467 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); T-055 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); T-773 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño); T-1027 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería); T-394 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) SV Mauricio González Cuervo; T-273 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) entre otras. En todas estas providencias la Corte reconoció el carácter fundamental del derecho a la educación y la posibilidad de reclamar su protección mediante la acción de tutela especialmente en tratándose de menores de edad que invocaban la necesidad de una continuidad en la prestación de este servicio público.

²⁷ MP Jaime Araujo Rentería.

²⁸ MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Mauricio González Cuervo.

²⁹ Artículos 1, 44, 67, 70, 305, 334, 356 y 366 de la Carta Política.

derechos humanos. El artículo 67 superior concretamente ha señalado que la educación es *“un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.”*³⁰

A partir de ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la educación constituye una herramienta necesaria para el desarrollo y evolución de la sociedad así como un instrumento para la construcción de la equidad social. Ha señalado la Corte, puntualmente, que este derecho permite la proyección social del ser humano, el acceso al conocimiento, a la ciencia y demás bienes y valores culturales así como la realización de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política. Su núcleo esencial está representado por el acceso y permanencia en el sistema educativo. Al tratarse además de un servicio público, su prestación está a cargo tanto de las entidades estatales como de los particulares, quienes conjuntamente deben asegurar el adecuado y efectivo cubrimiento del mismo. Dicho carácter le imprime dos (2) rasgos característicos fundamentales: la continuidad en la prestación y el funcionamiento correcto y eficaz del sistema educativo a través del aumento constante de la cobertura y la calidad.

4.2. En el marco del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes (artículo 44 de la Constitución), el Estado tiene la obligación de garantizarles establecimientos apropiados y el acceso digno, integral y de calidad al sistema de educación, así como la permanencia en el mismo sin obstáculos.³¹ En este sentido, el artículo 67 superior antes mencionado dispone que corresponde al Estado *“regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de (...) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.”* En concordancia

³⁰ El artículo 67 de la Constitución Política dispone: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. // La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. // El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. // La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. // Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. // La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

³¹ Al respecto, el artículo 28 de la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y de la Adolescencia”* dispone que: “Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.”

directa, el artículo 70 constitucional consagra el imperativo de “*promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente*” y en este mismo sentido el artículo 4 de la Ley General de Educación³² preceptúa que “*el Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación (...)*.” Para tal fin el artículo 168 prevé que se adoptarán “*las medidas necesarias que hagan posible la mejor formación étnica, moral, intelectual y física de los educandos, así como su acceso y permanencia en el servicio público educativo.*”

4.3. En directa relación con lo anterior y en desarrollo del derecho a la educación de este grupo de la población, la Corte Constitucional ha adoptado los lineamientos señalados en la Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.³³ Esta Observación establece cuatro (4) características interrelacionadas que debe tener la educación en todas sus formas, a saber *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad*.³⁴

³² Ley 115 de 1994.

³³ Este Comité constituye el órgano autorizado para interpretar las normas incorporadas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos allí proclamados.

³⁴ Con relación a las mencionadas cuatro (4) características del derecho a la educación, la Observación General No. 13 señala lo siguiente: “(...) la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: a) *Disponibilidad*. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc. b) *Accesibilidad*. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. c) *Aceptabilidad*. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13). d) *Adaptabilidad*. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados y garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Como fue anotado anteriormente, la Corte Constitucional ha aceptado esta clasificación y las obligaciones que de ellas se derivan en diversas providencias. Al respecto ver, entre otras, la sentencia T-781 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la cual amparó el derecho fundamental a la educación de un grupo de niños que debían desplazarse por un largo trayecto para recibir sus clases. En las consideraciones de la providencia, la Corte explicó que “(...) [t]ales componentes, conocidos como el sistema de las cuatro A, fueron planteados por primera vez en el informe preliminar presentado a la Comisión de Derechos Humanos (hoy Comité de Derechos Humanos) por

Se ha resaltado con fundamento en la Observación No. 13, que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir educación integral, la cual se satisface cuando se cumplen los mencionados requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores, como la integridad, la salud, y la recreación, entre otros.

Para el caso que ocupa la atención de la Sala deben destacarse los componentes de disponibilidad y aceptabilidad. El primero referido al supuesto de que la satisfacción efectiva del derecho a la educación depende entre otros factores, de la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio. Así, la presencia permanente de docentes calificados con salarios competitivos y en cantidad suficiente para atender la demanda escolar asegura esta finalidad y el segundo alusivo a la calidad de la educación que debe impartirse.

4.4. Ahora bien, la materialización efectiva del derecho a la educación exige del Estado la realización de unas actuaciones concretas y específicas a través de las cuales se asegure la prestación de este servicio público en forma eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Para ello cuenta con mecanismos Constitucionales (artículo 67, 70, 305, 334, 356, 366 y otros de la Carta Política) y legales.

La Ley 115 de 1994³⁵ define y desarrolla la organización y prestación del servicio público educativo, responsabilizando conjuntamente al Estado, a la familia y a la sociedad como promotores y vigilantes del mismo. Paralelamente, la Ley 715 de 2001³⁶ define las competencias de las entidades territoriales, así como la asignación de recursos para la prestación del servicio de educación.

El artículo 84 dispone que los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios deben incorporar los recursos del Sistema General de Participación para educación. De acuerdo con el artículo 89 de la misma Ley, las entidades deben además programar los recursos recibidos de la participación para educación al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto. Con este objeto, cada entidad territorial certificada debe cumplir con la destinación específica establecida para los referidos recursos, así como

la Relatora Especial sobre el derecho a la educación el 13 de enero de 1999 y han sido acogidos tanto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación, como por esta Corte en varias de sus sentencias con fundamento en la figura del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución).”

³⁵ Ley General de Educación.

³⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

articularlos con las estrategias, objetivos y metas de su Plan de Desarrollo.

La ley también ha contemplado deberes de coordinación necesarios para garantizar el mandato constitucional dirigido a asegurar la prestación adecuada de la educación y el mantenimiento de las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo. Con relación al Ministerio de Educación Nacional, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001 incluye que dentro de sus deberes y competencias está la de (i) evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados; (ii) prestar la asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar; (iii) determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los centros educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región y, (iv) definir, diseñar y crear instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

El mismo artículo establece que respecto de los municipios no certificados le corresponde a los departamentos, en el sector de educación, dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Incluso, les corresponde participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción y promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad. Así mismo, de conformidad con el artículo 6 de la citada ley, les corresponde la distribución de las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.³⁷

Por su parte, las Secretarías de Educación son las encargadas de planificar y prestar el servicio educativo, mantener y ampliar la cobertura y garantizar la calidad, de acuerdo con las competencias definidas en la Ley 715 de 2001. Así mismo, les corresponde realizar los concursos departamentales y distritales para el nombramiento del personal docente y de directivos docentes y establecer políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación. A su vez, las instituciones educativas deben combinar los recursos para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo

³⁷ Ley 715 de 2001. Artículo 6: “Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: (...)6.2. Competencias frente a los municipios no certificados (...) 6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.”

y garantizar su permanencia, brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional. Concretamente los rectores o directores de los planteles de educación deben formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución así como responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.

El conjunto de competencias referidas delimitan los deberes generales de planeación y coordinación de las entidades tanto nacionales como territoriales para la prestación del servicio de educación. En consecuencia, es en este marco de competencias dentro del cual debe darse cumplimiento al deber de asegurar condiciones de acceso material y permanencia en términos de una operación continua de los servicios necesarios para la prestación integral de la educación – tal como la concurrencia de personal suficiente-. Este será el norte que seguirá la Sala en las próximas líneas.

4.5. En conclusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Política, la educación es (i) un derecho fundamental susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela; (ii) un presupuesto básico para el goce y ejercicio de otras garantías constitucionales así como para el desarrollo pleno del conjunto de potencialidades en el conglomerado social; (iii) un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado, y cuyo núcleo esencial comprende el acceso a un sistema educativo que permita una formación adecuada, y la permanencia en el mismo y, (iv) un deber que genera obligaciones entre los distintos actores que intervienen en el proceso educativo.

5. La vinculación permanente y oportuna de docentes como garantía efectiva de acceso a la educación en condiciones de calidad y continuidad

5.1. Conforme se indicó en líneas anteriores, el núcleo esencial del derecho a la educación comprende la necesidad de que los estudiantes no solo ingresen sino que permanezcan en el sistema educativo.³⁸ Para ello, el Estado colombiano tiene obligaciones de cumplimiento inmediato que buscan asegurar que la prestación del servicio público sea eficiente y continúa. Este mandato constitucional consecuente con los requerimientos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en materia de aceptabilidad de la educación fue ratificado por la Ley General de

³⁸ Al deber estatal de asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo se refiere, explícitamente, el artículo 67 superior. El artículo 70 exige “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente” y la Ley General de Educación define a la educación como un “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (...).”

Educación³⁹ en cuyo artículo 4º, encargó al Estado así como a la sociedad y a la familia de “*velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo (...).*” Así mismo le atribuyó la función de atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, particularmente: (i) los recursos y métodos educativos; (ii) la innovación educativa y profesional; (iii) la inspección y evaluación del proceso educativo, (iv) la cualificación y formación de los educadores; (v) la promoción docente y sin lugar a dudas (vi) el nombramiento y ubicación oportuna, permanente y en cantidad suficiente de docentes en las instituciones y centros educativos de los entes territoriales.

Así lo reconoció el informe para Colombia del Programa de Educación para Todos de la UNESCO (2000) al sostener que la calidad de la educación debía mirarse por lo menos en tres dimensiones: una de las cuales comprendía las condiciones en que ocurre el aprendizaje, que se refleja en las construcciones escolares, en la disponibilidad de materiales y textos, en la presencia permanente y oportuna del personal docente, y en la existencia de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades. (Subraya la Sala).⁴⁰

5.2. Por disposición directa de la Ley General de Educación,⁴¹ son las Secretarías de Educación quienes, en coordinación con los municipios, tienen a su cargo el deber de adelantar y realizar los concursos departamentales y distritales que conduzcan al nombramiento del personal docente y directivo de las instituciones o centros educativos del orden estatal. También les compete conforme el artículo 153 de la referida preceptiva nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular y dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y al personal administrativo de los planteles educativos de su jurisdicción, de la que hacen parte los centros y las instituciones educativas ubicadas en sus municipios no certificados.

La Ley 715 de 2001⁴² extiende esta facultad, al atribuirles a los Departamentos la competencia para administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos. Para ello, señala la norma, realizarán concursos, efectuarán los nombramientos del personal requerido, administrarán los ascensos y trasladarán docentes entre los municipios, mediante actos administrativos debidamente motivados.

³⁹ Ley 115 de 1994.

⁴⁰ La segunda dimensión se refiere a la de los resultados del aprendizaje propiamente dichos, o la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tal como ellas se definen en el contexto educativo del país. Finalmente, la tercera tiene que ver con el grado en que estos resultados se distribuyen socialmente, esto es, que la totalidad o la gran mayoría de los niños y jóvenes, independientemente de su procedencia social o cultural, alcancen los objetivos de la educación para todos.

⁴¹ Ley 115 de 1994.

⁴² “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*”

Por su parte, el Decreto 3020 de 2002,⁴³ que estipula las reglas sobre la organización de las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal reconoce que deben ser las entidades territoriales competentes, quienes definan previo estudio técnico sobre los cargos requeridos para la prestación eficiente del servicio. En sus disposiciones, supedita la vinculación de docentes a las particularidades de las regiones y sus grupos poblacionales, las condiciones de las zonas rurales y urbanas y las características de los niveles y ciclos educativos que serán atendidos. La asignación académica, señala el decreto, podrá ajustarse, siguiendo las pautas fijadas por el Decreto 1850 de 2002, que reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal administrados por los departamentos, distritos y municipios. En todo caso, advierte que el procedimiento de organización debe propugnar por la satisfacción de unos fines concretos: la ampliación de la cobertura con criterio de equidad, el mejoramiento de la calidad y el incremento de la eficiencia.

Por último, debe tenerse en cuenta que en virtud del artículo 11 de la referida normativa, la ubicación del personal docente se establece teniendo en cuenta el número promedio de alumnos de la respectiva institución. El mínimo es de treinta y dos (32) alumnos por docente en la zona urbana y de veintidós (22) por docente en la zona rural.

Dado que las reglas de organización de la planta docente previstas en estas normas han sido estudiadas por esta corporación en el marco de algunas acciones de tutela, y que dicho debate reviste de especial importancia para la solución del asunto que en esta ocasión se revisa, la Sala se referirá a esa cuestión en el numeral siguiente.

5.3. Desde la sentencia T-235 de 1997⁴⁴ la Corte se ha pronunciado sobre la importancia de la vinculación permanente y oportuna de docentes. En escenarios constitucionales específicos ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas adversas que la falta de nombramiento de docentes en un determinado plantel o centro educativo puede acarrear en el acceso y la permanencia de la educación al punto de anular la prestación del servicio. En todos estos casos, la Corte ha amparado el

⁴³ “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.”

⁴⁴ MP Hernando Herrera Vergara. En esta ocasión, la Sala Sexta de Revisión examinó un caso en el cual los alumnos de un establecimiento educativo departamental estaban viendo gravemente afectado su derecho a la educación como consecuencia de la falta de nombramiento de planta docente y algunos cargos administrativos. A pesar de que se aducía la falta de disponibilidad presupuestal como excusa para no haber procedido a las asignaciones necesarias, la Sala no encontró válido tal argumento toda vez que existía disposición constitucional expresa que destinaba los recursos del situado fiscal para financiar la educación. Al constatar la vulneración invocada se ordenó al alcalde y al gobernador iniciar los trámites administrativos y presupuestales encaminados a la provisión efectiva de la planta de personal docente.

derecho a la educación de los estudiantes y ha dictado órdenes encaminadas a que se inicien las gestiones enderezadas a la provisión oportuna de la planta docente a fin de satisfacer el cubrimiento total de la enseñanza de los diferentes cursos programados y garantizar la prestación continua, eficiente y de calidad del servicio de educación.

La tarea de precisar estos aspectos constituye entonces el norte de la exposición en los siguientes párrafos por tratarse de los asuntos concretos sobre los que versa la controversia planteada en esta oportunidad.

5.3.1. Se han protegido facetas prestacionales del derecho a la educación cuando quiera que este servicio público se ha visto considerablemente afectado, debido a que la cantidad de educadores vinculados no es suficiente para atender la demanda educativa regional. En la sentencia T-467 de 1994,⁴⁵ la Sala Tercera de Revisión, sostuvo que si un establecimiento educativo carecía de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encontraba desprovisto de uno de los elementos esenciales y básicos para el buen funcionamiento del servicio educativo. En esta ocasión, se examinó la tutela promovida por el padre de un estudiante de segundo de primaria en la escuela rural departamental de la vereda de La Balsa, jurisdicción del municipio de Chía que invocaba la vulneración del derecho fundamental a la educación de su hijo ante la falta de nombramiento de un profesor que dictara el curso en el que este se encontraba, pues debido a su ausencia, las clases habían sido dictadas por el docente de tercer año, que tenía a su cargo otros cursos. La Sala precisó que la falta de nombramiento de un docente generaba un deterioro en la calidad de la educación ofrecida la cual incluso se estaba desarrollando en condiciones inadecuadas e insuficientes para el aprendizaje con desconocimiento de los contenidos de aceptabilidad y permanencia. Si bien en esta oportunidad la carencia del profesor fue suplida durante el trámite de revisión, la Sala al conceder la tutela, estimó necesario prevenir a la autoridad demandada para que no incurriera nuevamente en la conducta que originó la acción constitucional.

En la sentencia T-305 de 2008⁴⁶ se constató la afectación del derecho a la educación y su prestación en condiciones inadecuadas frente a un grupo de alumnos de distintos grados de primaria de una institución educativa ubicada en una vereda del municipio de Ibagué que estaban recibiendo sus clases de forma conjunta, divididos en dos grupos, debido a que su institución educativa tenía un solo docente y la Secretaría de Educación del Tolima se había negado a efectuar otro nombramiento. En esta ocasión, la Sala Séptima de Revisión estimó que la falta de docentes profundizaba las dificultades para acceder al servicio educativo en condiciones de calidad, por lo que ordenó su provisión

⁴⁵ MP Eduardo Cifuentes.

⁴⁶ MP Nilson Pinilla; SV Humberto Antonio Sierra Porto.

inmediata.

5.3.2. También se han examinado contextos de vulneración porque la planta docente no fue efectivamente provista, generándose en consecuencia un entorpecimiento del proceso educativo. En la sentencia T-963 de 2004,⁴⁷ la Sala Novena de Revisión sostuvo que la ausencia de docentes en una escuela rural del municipio de Tibú, Norte de Santander afectaba considerablemente el acceso a la educación en condiciones de continuidad. Pese a que en esta oportunidad se declaró la carencia actual de objeto, pues durante el trámite constitucional, la autoridad accionada vinculó una docente a la escuela rural, la Sala advirtió que la dilación en los procedimientos administrativos para la definición de plantas de personal no podía entorpecer el acceso, la calidad y la permanencia de la educación básica pública, obligatoria y gratuita de los niños, las niñas y los adolescentes, sin importar si se trataba de áreas rurales o urbanas.

Así mismo en la sentencia T-690 de 2012,⁴⁸ la Sala Primera de Revisión consideró que la falta de nombramiento de un docente en un escuela rural del municipio de Pueblo Rico, Risaralda, no solo ponía en riesgo la vida y la integridad de los estudiantes quienes debían recorrer largas y violentas jornadas para recibir su educación en otra institución sino que además limitaba el acceso material a este derecho y la permanencia de los menores en el sistema educativo, generando efectos adversos sobre la disponibilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad del servicio educativo. Por ende se ordenó la provisión del personal humano requerido.

5.3.3. También se ha indicado que la suspensión del servicio educativo atenta contra su correcta y eficaz prestación, aunque solo sea temporal, por lo cual debe garantizarse su continuidad mediante el oportuno nombramiento de los docentes para satisfacer las necesidades del servicio. Así lo reconoció esta Corporación en la sentencia T-055 de 2004.⁴⁹ Allí la Sala Sexta de Revisión estableció que la tardanza en el nombramiento de docentes y la asignación de uno de ellos por tan solo tres (3) meses constituía una vulneración al derecho a la educación de los menores que asistían al establecimiento educativo ubicado en la vereda Bajo Doncella del municipio de Puerto Rico, Caquetá. Precisó que la falta de diligencia de las autoridades encargadas de su garantía había profundizado este déficit de protección; que la permanencia en la prestación del servicio de educación no solo implicaba el nombramiento de docente para algún lapso del año o semestre lectivo, sino que además implicaba que tal designación se produjese respetando los periodos de duración del año o semestre académico, consagrados en la normatividad de la materia. En esa medida, ordenó, por tratarse de un hecho superado, que en adelante se

⁴⁷ MP Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁸ MP María Victoria Calle Correa.

⁴⁹ MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

realizaran las gestiones presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar la prestación permanente de la educación de los alumnos de la escuela.

En las sentencias T-773 de 2006⁵⁰ y T-394 de 2009,⁵¹ la Corte también se ocupó de precisar estos aspectos. La primera de ellas se refirió a la tutela presentada por los padres de los estudiantes de sexto grado de una institución educativa ubicada en el Banco, Magdalena que cuestionaban la suspensión de dicho grado y la no implementación del grado séptimo debido a la ausencia de docentes que dirigieran dichos cursos. Según se extrae de los hechos de la tutela, esta situación impidió la continuidad en la educación de los menores que recibían clases en esa sede de la institución. En el segundo supuesto, la madre de los menores invocaba la protección del derecho fundamental a la educación ante la suspensión de las clases correspondientes a los grados segundo a quinto de primaria en la institución educativa donde cursaban sus estudios la cual se encontraba ubicada en el municipio de Moñitos, Córdoba. De acuerdo con la accionante dicha situación se había originado ante la declaratoria de insubsistencia de los docentes asignados en dichos cursos sin que para la fecha de presentación de la acción tutela los mismos hubieran sido remplazados. En ambos casos, las Salas de Revisión pusieron en evidencia la falta de diligencia de las autoridades accionadas en la adopción de medidas administrativas concretas tendientes a designar oportunamente los maestros requeridos para atender la demanda educativa en la zona y garantizar así el acceso al servicio en términos de continuidad y permanencia. Con base en estos planteamientos concedieron el amparo.⁵²

5.3.4. Finalmente, esta Corporación también ha examinado acciones de tutela relacionadas con la vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes cuyo proceso de aprendizaje ha resultado abruptamente suspendido con ocasión de la falta de nombramiento de docentes en algunas áreas básicas de la educación o el traslado de sus maestros. En todas estas providencias, la Corte ha destacado como el advenimiento de estas circunstancias afecta la continuidad del proceso educativo y por esa vía, la faceta de disponibilidad y aceptabilidad del derecho fundamental a la educación.

⁵⁰ MP Jaime Córdoba Triviño.

⁵¹ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵² En esta misma línea, también se ha precisado que la continuidad del servicio educativo no solo se ve afectada con la falta de nombramiento oportuna de docentes sino también con la no provisión de contenidos mínimos que integran la canasta educativa. En la sentencia T-273 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) la Sala Primera de Revisión consideró que la suspensión de los servicios de transporte escolar, restaurante escolar y servicios administrativos de aseo, vigilancia, secretaría y generales en diferentes Instituciones Educativas del Departamento de Casanare y el municipio de Yopal había obstruido el goce efectivo del derecho fundamental a la educación de los estudiantes. Concretamente sostuvo que este hecho había generado barreras en el acceso y permanencia a la educación en condiciones de calidad y continuidad las cuales se habían agravado ante la no adopción oportuna y diligente de medidas de planeación y coordinación a cargo de las entidades demandadas.

En la sentencia T-029 de 2002,⁵³ la Sala Novena de Revisión analizó la vulneración del derecho a la educación en cuatro (4) instituciones educativas de diferentes lugares del país, en las que se instauraron acciones de tutela porque una vez iniciado el año escolar no se habían nombrado los docentes correspondientes a un determinado grado o curso. Concretamente en una de ellas, la pretensión invocada recaía en la designación de un profesor de planta que dictara las áreas de matemáticas y física a los estudiantes de décimo y undécimo grado del colegio San José de Telembí, Nariño de suerte que pudieran ejecutarse correctamente los programas previstos en tales asignaturas. La tutela fue presentada por el personero municipal en representación de los estudiantes afectados con esta situación quién explicó que la Secretaría Departamental de Nariño había trasladado al docente encargado de esas materias a otro municipio, sin nombrar, desde entonces, un nuevo profesor de planta. Mientras tanto, la vacante se había llenado con órdenes de prestación de servicios.

En esta ocasión, aunque se declaró la carencia actual de objeto considerando que para el momento del fallo proferido en sede de revisión, ya había culminado el año lectivo, advirtió que la satisfacción efectiva del derecho a la educación exigía la disponibilidad y permanencia de los docentes requeridos para dictar oportunamente las asignaturas correspondientes a cada programa. Una actuación contraria impedía el adecuado cubrimiento del servicio público en condiciones de calidad y continuidad.

En la misma línea enunciada, la sentencia T-1027 de 2007⁵⁴ estudió la solicitud formulada por la asociación de padres de familia de una institución educativa de La Palma, Cundinamarca, a efectos de que se nombraran los docentes encargados de dictar las áreas de matemáticas y electricidad y electrónica en algunos cursos de sexto, séptimo, décimo y undécimo grado. En esta oportunidad, la ausencia en el nombramiento de los maestros se debía al congelamiento de la planta docente. Al igual que en los anteriores pronunciamientos, la Sala Primera de Revisión reiteró los efectos adversos en la garantía del derecho a la educación cuando no se aseguraba su acceso en condiciones de calidad y continuidad mediante la oportuna designación de docentes. En esta ocasión, se cuestionaba el hecho de que se trataba de un colegio habilitado exclusivamente para el aprendizaje de las áreas en las que precisamente se presentaba el vacío de personal. Sobre esos supuestos, se concedió el amparo reclamado ordenando la designación de los docentes faltantes.⁵⁵

⁵³ MP Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁴ MP Jaime Araujo Rentería.

⁵⁵ En la sentencia T-331 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz) se estudió una situación muy similar a la reseñada. Se trataba de la tutela presentada por un estudiante de décimo grado contra la Secretaría de Educación de Bogotá que invocaba la vulneración de su derecho fundamental a la educación ante la negativa por parte de la entidad pública de designar profesores encargados de cubrir el área de vocacionales y otras asignaturas

La sentencia T-743 de 2013⁵⁶ establece una regla de decisión relevante para el presente caso. En aquella ocasión, la Sala Novena de Revisión estudió una acción de tutela presentada por un menor de edad (17 años), quien manifestaba que la institución educativa en la que se encontraba cursando undécimo grado, no contaba con un profesor de química desde el año dos mil doce (2012), cuando la docente que dictaba esta materia había sido trasladada. Este hecho a su juicio había afectado la calidad de la educación, había conducido al aumento de la deserción escolar al tiempo que vulneraba su derecho fundamental a la igualdad. Según se extrae de los hechos de la tutela, en varias oportunidades los alumnos y los padres de familia le solicitaron a la Secretaría de Educación del Huila vincular un nuevo docente. Esta, sin embargo, se negó, invocando que el plantel educativo no contaba con la cantidad de estudiantes necesarios para realizar el nombramiento solicitado.

En esta oportunidad, la Sala fue enfática en sostener que la ausencia del docente de química en la institución Santa Ana del municipio de Colombia, Huila había alterado la continuidad del servicio y por ende su adecuado cubrimiento educativo, profundizando en consecuencia las dificultades para ingresar a la educación superior y vincularse a la vida laboral. Además constató que esta afectación a la faceta de aceptabilidad y disponibilidad, desincentivó la permanencia de sujetos vulnerables en el sistema y agudizó los obstáculos que los estudiantes de centros educativos apartados de las zonas urbanas normalmente deben enfrentar para cursar sus estudios. Concluyendo entonces que se había desconocido “*el nivel mínimo de protección que formalmente se debe asegurar a los estudiantes de educación media académica*” concedió el amparo y ordenó la provisión de un docente en el área de química. Al respecto se sostuvo lo siguiente:

“La Sala encuentra que el derecho fundamental de Eduar Armando y de sus compañeros de curso a recibir una educación aceptable en términos de calidad fue efectivamente vulnerado. Primero, porque el traslado de la profesora de química exigió distribuir la carga académica entre los demás profesores, reducir las horas efectivas de clase que cada uno impartía y fusionar grados en algunas materias. Pero, sobre todo, porque la renuencia a suplir la vacante que dejó la docente condujo a que los

generales básicas como matemáticas, español y literatura para su debida formación académica y el logro de sus aspiraciones laborales. Según se extrae de los hechos de la tutela, dichas materias no fueron dictadas durante el año lectivo correspondiente pese a la solicitud de designación de profesores suficientes para estas áreas. En esta oportunidad, la Sala no concedió el amparo, tras considerar que la autoridad accionada había desplegado una actividad diligente encaminada a cubrir las plazas faltantes además de constatar que la deficiencia reclamada no tenía la capacidad de anular la prestación del servicio educativo. Así mismo, en la sentencia T-1102 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis) la Sala Novena de Revisión consideró que pese a tratarse de un hecho superado dado que los maestros ya habían sido nombrados en el municipio de Tumaco, la interrupción en la prestación del servicio de educación por falta de recursos para la designación de docentes, vulneraba el derecho fundamental a la educación de los alumnos.

⁵⁶ MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Mauricio González Cuervo.

alumnos de décimo y undécimo grado dejaran de recibir sus clases de química, pese al interés que tenían por cursar dicha materia.”

“La infracción constitucional verificada en este caso aparece vinculada, así, al menos a tres eventos específicos: a que los alumnos de la IESA no hubieran tenido acceso a los contenidos básicos de su plan de estudios, a que se hubieran visto privados de la posibilidad de intensificar sus competencias en la materia de su preferencia y a la infracción del deber estatal de organizar la planta docente oficial en función del mejoramiento de la calidad.”

5.4. En conclusión, la organización eficiente de la planta docente estatal es condición necesaria para satisfacer la finalidad constitucional perseguida con la protección del derecho a la educación en sus diferentes componentes y dimensiones. En consecuencia, la falta de nombramiento oportuno de los docentes, o la destinación de estos en un número inferior al requerido para satisfacer las necesidades de los distintos planteles educativos oficiales del país compromete la prestación continua y permanente del servicio (disponibilidad) al tiempo que la permanencia y estabilidad de los docentes en las instituciones educativas contribuye a asegurar el acceso al sistema (accesibilidad), porque de ello depende la posibilidad de ampliación de cobertura educativa, y su prestación en condiciones de calidad (aceptabilidad).

Así mismo, como se desprende de los casos ejemplificados, la vulneración del derecho a la educación en sus facetas de disponibilidad y aceptabilidad se ha concretado básicamente en las zonas más apartadas de la geografía nacional. Esto permite inferir sin lugar a equívocos, que actualmente existe un patrón de descuido progresivo en la educación de los niños, niñas y adolescentes residentes en estos lugares a pesar de que es en ellos donde justamente se acentúan los mayores niveles de vulnerabilidad. Es allí, donde la intervención del estado debe ser oportuna, integral y efectiva en aras de remover aquellos obstáculos de acceso y permanencia en el sistema educativo a los que regularmente se enfrenta este sector de la población y que en su común denominador según se ha podido constatar durante la función de revisión de tutelas, se encuentran asociados *“a las largas distancias que deben recorrer los alumnos para asistir a sus clases, la deficiente infraestructura física de los establecimientos educativos, la escasa oferta de docentes, la duración de la jornada escolar”* aunado a las dificultades propias del contexto socio económico de las regiones y al impacto que el conflicto armado ha tenido en algunas de ellas.⁵⁷

En este orden de ideas, el modelo público educativo debe orientarse a evitar que los niños que habitan en zonas rurales o apartadas de la urbanidad no sean

⁵⁷ Sentencia T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Mauricio González Cuervo).

“los últimos de la fila” al momento de recibir educación.

Caso Concreto

6.1. En el caso bajo estudio, el Personero Municipal manifiesta que la Institución educativa “Gilma Royero Solano” actualmente atiende las necesidades escolares de gran parte de la población del municipio de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena y recibe estudiantes provenientes de otras zonas de la región, debido a la constante migración a la cabecera municipal por fuentes de trabajo y el devenir de quienes se van del pueblo y retornan.

No obstante, advierte que la falta de asignación de docentes suficientes en dicho plantel educativo, por cuenta de la renuencia de la Secretaria de Educación Departamental en nombrarlos, ha obstruido el goce efectivo del derecho a la educación en condiciones de calidad y continuidad, así como el derecho a la dignidad humana de los estudiantes.

6.2. Partiendo de las pruebas obrantes en el expediente, se tiene que, a la fecha, la institución cuenta con mil seiscientos treinta y cinco (1635) estudiantes registrados en el sistema integral de matrículas -SIMAT.- Se ocupa de prestar el servicio en los niveles preescolar, primaria, secundaria, media técnica y jornada nocturna de educación para adultos en sus diferentes sedes y está integrada por cuarenta y nueve (49) docentes y cinco (5) directivos. No obstante, a pesar de la ampliación de la cobertura educativa y de cupos escolares, la institución no ha podido atender el gran número de niños, niñas y adolescentes que demandan el servicio debido a la falta de nombramiento de algunos docentes.

Sobre este último aspecto, la Rectora de la Institución expuso que la situación de ausencia de docentes en el plantel se viene presentando desde el año dos mil cuatro (2004) hasta la fecha. Este solo hecho ha generado que más de cincuenta y cuatro (54) docentes hayan sido constantemente nombrados, trasladados o retirados del servicio.

Desde el dos mil cuatro (2004) hasta el dos mil catorce (2014) fueron nombrados veinticinco (25) docentes en propiedad y así mismo trasladados treinta y cinco (35) maestros, de los cuales seis (6) eran de tiempo completo. De este número total, diez (10) de ellos fueron trasladados en los últimos tres (3) años, pese a la necesidad del servicio y habiéndose constatado a través de varias auditorias, el número total de estudiantes matriculados en la institución. Lo anterior sin contar aquellos que fueron nombrados o trasladados y nunca se presentaron en la institución a ejercer sus funciones. Concretamente, en el año dos mil catorce (2014) y enero de dos mil quince (2015) fueron nombrados siete (7) docentes, cinco (5) de ellos en provisionalidad y a su vez trasladados

cuatro (4) profesores, de los cuales uno (1) era de planta.⁵⁸

Estas circunstancias generaron vacíos en la prestación del servicio público de educación y, por consiguiente, vulneración de este derecho fundamental para los estudiantes de la institución oficial. A raíz de esta situación, en el año dos mil catorce (2014) existía la necesidad de doce (12) docentes en los niveles básica primaria, primaria, básica secundaria y media y en las áreas de educación física, ciencias naturales y educación ambiental, ingeniería ambiental, inglés, humanidades y castellano, matemáticas y física; además, se requerían los servicios de un docente psicoorientador, para hacer frente al fenómeno de matoneo escolar, de acuerdo con el diagnóstico y las recomendaciones del estudio técnico realizado por la Secretaría de Educación del Departamento del Magdalena.⁵⁹

Indicó que este déficit de personal fue solventado a través de nombramientos provisionales y por el pago de horas extras a los docentes en propiedad de la institución, autorizadas mediante la Resolución No. 226 del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014).⁶⁰ Específicamente le fueron reconocidas trecientas setenta y dos (372) horas semanales,⁶¹ de las cuales ciento setenta y seis (176) fueron asignadas para contrarrestar el número de docentes faltantes en algunas áreas de la educación. Sin embargo, advirtió que esta solución coyuntural generó que estos docentes debieran cubrir incluso tres (3) jornadas escolares continuas que, aunque remuneradas salarialmente, afectaron la calidad de la educación debido al desgaste y esfuerzo al que debían someterse diariamente para cubrir esta contingencia. Además afectaron la estabilidad de sus núcleos familiares e incluso su integridad física y su salud.

Para el año dos mil quince (2015), según se desprende del escrito allegado el día diecinueve (19) de febrero de dicha anualidad por parte de la Rectora de la institución, *“la Secretaria de Educación del Departamento del Magdalena convocó al estudio técnico de planta de personal para ver la necesidad de docentes de acuerdo a la matrícula y según dicho estudio y teniendo en cuenta que es a comienzos del año lectivo escolar y la matrícula no está completa se aprobaron por necesidad del servicio educativo para la institución 7 (siete) docentes. Se necesitan a la fecha 1 docente en informática, 1 en matemáticas, 2 en educación física, 1 de castellano y 2 para la básica primaria.”*⁶²

6.3. A partir del déficit de protección advertido en líneas anteriores, la Sala considera que efectivamente existe una vulneración del derecho fundamental a

⁵⁸ Folios 51 al 68 y 152 y folios 17 y 18 del cuaderno de Revisión.

⁵⁹ Folio 70.

⁶⁰ *“Por la cual se asignan, reconocen y autorizan el pago de las horas extras del primer semestre de 2014.”*

⁶¹ Las horas extras asignadas se distribuyeron de la siguiente manera: dieciséis (16) por residuo de carga académica, ciento ochenta (180) por jornada nocturna (educación de adultos) y ciento setenta y seis (176) por sustitución de docentes faltantes.

⁶² Folio 18 del cuaderno de Revisión.

la educación de los estudiantes matriculados en la institución educativa “Gilma Royero Solano.” En efecto, no resulta suficiente que el estudiante se encuentre vinculado al sistema educativo mediante su pertenencia a un específico grado o curso y, sobre esta premisa, sostener que se encuentra asegurado su derecho a la educación, si en efecto el plantel educativo al que asiste carece de uno o varios docentes que dicten una o más asignaturas del correspondiente programa académico. Bajo estas consideraciones se generarían claras dificultades en la promoción del educando al curso siguiente. Es decir, se presentaría un ineficiente cubrimiento del servicio que en últimas haría nugatorio el derecho fundamental a la educación.

En el caso concreto la falta de designación oportuna de siete (7) docentes para satisfacer a cabalidad la carga académica ha obstaculizado el cumplimiento de esta finalidad constitucional. Concretamente se ha afectado el acceso a la educación en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia.

La infracción constitucional constatada en este caso aparece vinculada a los siguientes eventos específicos:

(i) El Decreto 3020 de 2002⁶³ señala en su artículo 11 que *“el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural.”* En el caso concreto, la institución “Gilma Royero Solano” cuenta con un promedio de alumnos por profesor superior al exigido por esta disposición para ubicar personal docente en centros educativos de las zonas urbanas del país. Incluso en algunas aulas escolares se desbordan los estándares mínimos de asistencia, hecho que por consiguiente ha generado hacinamiento.⁶⁴ Tal es el caso, de los grados tercero⁶⁵ y quinto⁶⁶ de primaria así como sexto⁶⁷ y octavo⁶⁸ de secundaria en los que asisten más de treinta cinco (35) e incluso cuarenta (40) estudiantes por salón.

(ii) Considerando que la institución educativa no cuenta con docentes suficientes, no obstante presenta un alto número de estudiantes matriculados⁶⁹ resulta claro que los fines curriculares, el trabajo pedagógico y el ciclo escolar regular que requiere cada niño para desarrollar las capacidades cognitivas en los diferentes niveles educativos no se han alcanzado en las condiciones de idoneidad esperadas. De esta manera, se está vulnerando el derecho fundamental de los niños a recibir una educación básica obligatoria de calidad.

⁶³ “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.”

⁶⁴ Folios 80 al 110.

⁶⁵ Folios 86, 87 y 90.

⁶⁶ Folio 91.

⁶⁷ Folio 93.

⁶⁸ Folio 102.

⁶⁹ Folios 80 al 132.

(iii) El hecho de tener que suplir la ausencia de personal a través del pago de horas extras, no solo ha implicado la reasignación de carga académica adicional, sino que ha disminuido las oportunidades de aprendizaje de los educandos. Ello por cuanto, al carecer el establecimiento educativo de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, en términos de tiempo, los pocos docentes presentes en la institución no alcanzan a garantizar el estudio integral del currículum académico, ni a dedicar a los estudiantes el tiempo de enseñanza y acompañamiento extra clases que podrían desplegar en otras circunstancias, debido a la cantidad de trabajo a la que deben someterse para atender la demanda educativa. Estos supuestos truncan la expectativa legítima del estudiante de recibir un servicio de educación ajustado a los principios de calidad y aceptabilidad y orientado a la satisfacción y logro de sus aspiraciones futuras.

Además, la sola autorización de horas extras semanales, medida que se reconoce fue implementada por esta autoridad para conjurar la contingencia, no ha sido lo suficientemente apropiada para salvaguardar en su integridad los derechos fundamentales de los estudiantes pues únicamente brindó una solución temporal de acceso a la educación, no obstante sacrificó otras garantías constitucionales de las que eran titulares los docentes.

Así mismo, los nombramientos provisionales no brindaron una solución de fondo al problema y mucho menos garantizaron la faceta de continuidad del derecho a la educación. Lo anterior por cuanto la naturaleza del cargo supone *per se* una inestabilidad en el ejercicio de las funciones, lo cual genera precisamente interrupción en la prestación del servicio público cuando por disposición del nominador los docentes contratados bajo esta modalidad deben ser constantemente trasladados. Como lo indicó la rectora de la institución, *“la planta de docentes es la base más sólida para brindar educación en una institución educativa”* por ello, *“los niños y niñas de la institución Gilma Royero Solano deben contar con sus docentes de planta completos.”*⁷⁰

(iv) Las áreas de educación sobre las cuales se presenta la inexistente oferta de docentes, a saber matemáticas, educación física, castellano, informática, entre otras, son asignaturas que hacen parte del contenido elemental que debe impartirse en la formación académica de toda institución, y su profundización es uno de los objetivos específicos del proceso educativo.

En efecto, el artículo 23 de la Ley General de Educación⁷¹ dispone que *“para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que*

⁷⁰ Folio 18 del cuaderno de Revisión.

⁷¹ Ley 115 de 1994.

necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes: 1. Ciencias naturales y educación ambiental. 2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia. 3. Educación artística. 4. Educación ética y en valores humanos. 5. Educación física, recreación y deportes. 6. Educación religiosa. 7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros. 8. Matemáticas. 9. Tecnología e informática.” En igual sentido, el artículo 31 de esta preceptiva reconoce que las aludidas materias son fundamentales para la educación media académica y advierte que las instituciones educativas deben organizar la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar en estas materias de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

Resulta evidente entonces que los alumnos de la institución educativa no han tenido acceso a los contenidos básicos de su plan de estudios, en tanto la educación que han recibido no ha sido completa e integral. En efecto, el artículo 41 #18 de la Ley 1098 de 2006⁷² prescribe que deben asegurarse los medios y las condiciones que garanticen la permanencia en el sistema educativo y el “*cumplimiento de su ciclo completo de formación.*”

(v) La afectación concreta del derecho fundamental a la educación se ha proyectado de manera sensible en los niveles básica primaria, primaria, básica secundaria y media. En tratándose de la educación primaria esta es una primera etapa de la educación, de cuya calidad depende el éxito de las etapas siguientes y por consiguiente el desarrollo integral de los estudiantes. La educación básica y media constituyen la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores. Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo.⁷³

Lo anterior demuestra que la inadecuada prestación del servicio educativo se ha concentrado en niveles escolares que resultan fundamentales para el desarrollo pleno del proceso de formación académica.

(vi) La limitada disponibilidad de recursos humanos en términos de personal docente que presenta la Institución “Gilma Royero Solano” puede profundizar y propiciar el fenómeno de deserción escolar.⁷⁴ Lo anterior por cuanto en los

⁷² “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*”

⁷³ Artículo 27 de la Ley 115 de 1994, “*Por la cual se expide la Ley General de Educación.*”

⁷⁴ Al respecto, es importante resaltar lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 28 literal e), el cual señala entre las obligaciones de los Estados, la de adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. Esta convención fue ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, ‘*Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.*’ En igual

departamentos más apartados de la geografía nacional como ocurre con el municipio de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena⁷⁵ y aquellos más pobres del país, las cifras de estudiantes que abandonan las aulas de clase suelen ser mayores.⁷⁶ Ello encuentra justificación pues además los estudiantes siempre perseguirán la prestación de un servicio educativo que satisfaga sus requerimientos mínimos. Como lo indicó la Rectora del plantel educativo la ausencia de docentes “*causa deserción porque no hay suficientes docentes para atender los niños matriculados y se genera una permanente inestabilidad institucional para los procesos de calidad, cobertura y mejoramiento.*”⁷⁷

Además, la deserción, aunada a la deficitaria calidad de la educación que reciben quienes permanecen en las aulas, contraría la esencia de este servicio público en tanto herramienta de movilidad social que contribuye a disminuir y eliminar la inequidad al interior de una comunidad. Por esta razón en una sociedad con desigualdades tan acentuadas, llama la atención precisamente la importancia de contar con un modelo de educación pública de calidad que permita la superación de las brechas y el logro de los proyectos de vida de cada uno de los ciudadanos.

(vii) Tanto la Secretaria de Educación Departamental como la Gobernación del Magdalena incumplieron los deberes y compromisos que les asisten como entes garantes del derecho a la educación dentro de su respectiva jurisdicción. Concretamente, del material obrante en el expediente, la Sala encuentra que no se adoptaron las acciones de choque o estrategias de optimización encaminadas a asegurar oportuna e integralmente la correcta prestación del servicio público y tendientes a eliminar los inconvenientes ocasionados con la ausencia de docentes.

Además, con la actuación desplegada por las entidades accionadas se desconoció el principio de progresividad, que implica para el Estado el deber de avanzar en la materialización de los derechos en cabeza de todas las personas, y la correlativa prohibición de ejercer medidas regresivas que desconozcan los reconocimientos ya alcanzados en materia de protección a las personas en situación de debilidad manifiesta. Concretamente se desconoció (i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección frente a

sentido, el artículo 41 #23 de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y de la Adolescencia.*” En concreto dispone que le corresponde al Estado “diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los niños, las niñas y los adolescentes del sistema educativo.”

⁷⁵ Según lo indicó el Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto, dicho municipio “*es uno de los más lejanos de la capital del Departamento del Magdalena.*” (folio 5).

⁷⁶ Según datos de la Contraloría General de la República, entre 2000 y 2002 los departamentos con mayores tasas de deserción fueron aquellos elevados a tal categoría territorial por la Constitución de 1991, es decir, los antiguos territorios nacionales, que se caracterizan por una alta dispersión poblacional, alto grado de desplazamiento y economías de enclave. (Contraloría General de la República, Contraloría Delegada Sector Social, La deserción escolar en la educación básica y media).

⁷⁷ Folio 18 del cuaderno de Revisión.

estudiantes que se encuentran en proceso de formación académica y, (ii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho sin que haya mediado una justificación constitucionalmente admisible o imperiosa tendiente a demostrar la disminución en la cobertura previamente alcanzada.

En este orden de ideas, las autoridades accionadas en el presente asunto se encuentran en la obligación de superar la crisis que generó en la institución la ausencia de siete (7) profesores y en consecuencia atender la demanda educativa de forma eficiente, garantizando el cumplimiento de los planes de estudio en los contenidos curriculares a los que no tuvieron acceso los estudiantes.

(viii) Finalmente, conforme se desprende de la Resolución No. 226 del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014),⁷⁸ diferentes instituciones educativas del Departamento de Magdalena fueron beneficiadas con la decisión de la Secretaria de Educación tendiente a autorizar el pago de horas extras semanales para normalizar la prestación del servicio educativo debido al déficit generalizado de personal docente. Este solo hecho, le sugiere a la Sala que la necesidad de tener que acudir a la solución remedial indicada para la exigua planta docente disponible, en lugar de presentarse como una alternativa efectiva, representa un reconocimiento de la magnitud del problema y un aparente remedio que, en lugar de mitigar la situación, contribuye más bien a agravarla.

En suma, como lo indicó la Rectora de la Institución Educativa Técnica Departamental “Gilma Royero Solano,” *“la falta de docentes está afectando a los estudiantes, el servicio educativo, la cobertura, la calidad de la educación y el funcionamiento normal de la institución. Está trayendo como consecuencia desgaste de los docentes, problemas de organización y funcionamiento interno para poder atender relativamente la necesidad con los pocos docentes que se tienen.”*⁷⁹

6.4. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, resulta imperativo la adopción de acciones afirmativas encaminadas a conjurar la crisis educativa en la institución “Gilma Royero Solano.” Por esta razón, se concederá el amparo invocado.

En consecuencia y dado que actualmente la planta docente de la institución no cuenta con siete (7) profesores que puedan dictar en las áreas de informática, matemáticas, educación física, castellano y otras, la Sala le ordenará a la Gobernación del Magdalena a través de la Secretaría de Educación

⁷⁸ Folios 74 al 79.

⁷⁹ Folio 52.

Departamental para que dentro del término de un (1) mes provean los docentes de planta que cumplan con esa tarea en aras de asegurar la garantía efectiva del derecho fundamental a la educación de los alumnos del plantel. Lo anterior con el fin de materializar la permanencia y continuidad de la educación, puesto que éste servicio no puede fraccionarse ni cercenarse sin acarrear una afectación *iusfundamental*.

Para ello, la Secretaría de Educación del Magdalena en coordinación con la Gobernación del Departamento del Magdalena deberán adoptar las medidas presupuestales y administrativas necesarias para asegurar que la institución cuente con los referidos docentes.

Así mismo, la Sala advertirá a las entidades accionadas acerca de la necesidad de ajustar sus decisiones a los parámetros normativos y jurisprudenciales que orientan y establecen la responsabilidad del Estado frente a la garantía de acceso y permanencia a la educación en condiciones de calidad y continuidad y concretamente frente a los lineamientos que determinan la organización eficiente, oportuna y en cantidad suficiente de las plantas de personal docente.

Finalmente el Ministerio de Educación deberá instruir a las entidades territoriales sobre su responsabilidad en la adopción de medidas destinadas a asegurar la disponibilidad y aceptabilidad de la educación impartida en todos los establecimientos educativos del nivel nacional, especialmente en aquellos ubicados en las zonas más apartadas de la geografía nacional, siguiendo para ello los parámetros normativos y jurisprudenciales reseñados en esta providencia.⁸⁰

7. Conclusión

La prestación continúa, adecuada y en condiciones de calidad del servicio de educación además de desarrollar el compromiso del Estado de fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁸¹ concretiza garantías de acceso y permanencia de este derecho. Es por esta razón que el nombramiento oportuno y en cantidad suficiente de personal docente en las distintas instituciones educativas constituye una condición concreta para asegurar estos fines y por esta vía asegurar el funcionamiento permanente de los centros educativos en aras de no entorpecer el proceso de formación académica. Ello adquiere mayor relevancia en aquellos lugares más apartados de la geografía nacional, pues es justamente allí donde se acentúan las barreras de acceso al proceso de aprendizaje debido a los altos niveles de vulnerabilidad a los que se ven enfrentados los niños, niñas y adolescentes en

⁸⁰ Esta posición fue asumida por la Corte Constitucional en la sentencia T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Mauricio González Cuervo).

⁸¹ Ver en este sentido el artículo 28 literal e) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

su cotidianidad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Penal del Circuito del Banco, Magdalena, el ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), que declaró improcedente el amparo invocado dentro de acción de tutela presentada por Luis Daniel Abril Sinning, en calidad de Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto, contra la Gobernación del Magdalena y la Secretaría de Educación Departamental del Magdalena con vinculación oficiosa del Ministerio de Educación. En su lugar **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la educación, dignidad humana y el derecho de los niños, niñas y adolescentes.

Segundo.- ORDENAR a la Gobernación del Departamento del Magdalena a través de la Secretaria de Educación Departamental, que se adopten las medidas presupuestales y administrativas necesarias para proveer, en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta providencia, los cargos de los siete (7) docentes de planta requeridos para dictar las áreas referidas en la parte motiva de esta providencia en los niveles educativos indicados por la Rectora del plantel.

Tercero.- ADVERTIR a la Gobernación del Magdalena y la Secretaría de Educación Departamental del Magdalena acerca de la necesidad de ajustar sus decisiones a los parámetros normativos y jurisprudenciales que orientan y establecen la responsabilidad del Estado frente a la garantía de acceso y permanencia a la educación en condiciones de calidad y continuidad y concretamente frente a los lineamientos que determinan la organización eficiente, oportuna y en cantidad suficiente de las plantas de personal docente.

Cuarto.- OFICIAR a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena, para que, en el ámbito de sus competencias, acompañen el cumplimiento de esta sentencia y verifiquen la designación oportuna de los docentes faltantes que se requieren en la Institución Educativa “Gilma Royero Solano.”

Quinto.- Líbrese por Secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)