



Sentencia T-363/20

Referencia: Expediente T-7.704.190

Acción de tutela interpuesta por Henry Javier Peña Cañón -Personero Municipal de Villa de Leyva- contra la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva, Secretaría de Educación de Boyacá y otros

Magistrada ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y la magistrada Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, y los artículos 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la decisión de segunda instancia del cuatro (04) de octubre de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja (Boyacá), por medio de la cual revocó el fallo del cinco (05) de agosto de dos mil diecinueve (2019), expedido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva (Boyacá), que había concedido el amparo de los derechos fundamentales a la educación e integridad física deprecado por el Personero del municipio de Villa de Leyva, como agente oficioso de los estudiantes y personal de la sede central de la Institución Educativa Antonio Ricaurte (sede central) de Villa de Leyva (Boyacá).

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 55 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala de Selección de Tutelas No. 12¹ mediante auto de fecha 09 de diciembre de 2019, notificado por la Secretaría General de esta Corporación en el estado No. 35 del 19 de diciembre de 2019, escogió para efectos de revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a resolver el asunto en revisión, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El 27 de mayo de 2019, el señor Henry Javier Peña Cañón en su calidad de Personero Municipal de Villa de Leyva, actuando como agente oficioso de las niñas, los niños, los jóvenes educandos y del personal docente y administrativo de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte (sede central), interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Educación de Boyacá y la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del municipio de Villa de Leyva (Boyacá), por la presunta vulneración de los derechos a la educación e integridad personal². Basó su solicitud en los siguientes:

1. Hechos y solicitud

1.1. Manifestó que, en el mes de abril de 2018, el Defensor del Pueblo de la Regional Boyacá recibió una queja ciudadana, la cual le fue remitida para intervenir urgentemente, ante el posible riesgo en la vida e integridad personal de la comunidad educativa de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte (sede central), debido al mal estado y deterioro evidente en la infraestructura de dicha edificación³.

1.2. Luego de ilustrar en detalle la gestión desplegada en ejercicio de su cargo, el Personero Municipal, Henry Peña, indicó que el 12 de abril de 2018 un equipo técnico delegado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, integrado por profesionales de la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva, el cuerpo de Bomberos y miembros de la Cruz Roja, practicó una visita ocular a las edificaciones de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte (sede central y sede campestre), la cual fue atendida por la Asociación de Padres de Familia y el Rector de dicho ente educativo. Durante el recorrido a la sede central, objeto de la tutela, se observó un panorama alarmante⁴, frente a lo cual se establecieron algunas recomendaciones plasmadas en acta de visita de la misma fecha⁵.

¹ La Sala de Selección de Tutelas Número Doce la integraron los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos.

² Folio 47 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

³ Folios 1 y 5 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

⁴ Entre los hallazgos se encuentra el avanzado desgaste del entepiso, en especial de las viguetas en madera que lo conforman, atacadas por agentes xilófagos, generando pérdidas de sección y agrietamientos internos en la madera, con algunos desprendimientos del cielo raso; y en general fallas que se reflejan en los desniveles del piso, entre otros.

⁵ Folio 1 revés del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

1.3. Reconoció que el 28 de noviembre de 2018, a pesar de que la Administración adoptó gran parte de las sugerencias plasmadas en el acta de visita de 12 de abril de 2018, con el fin de mitigar el riesgo inminente de colapso en algunas partes de la edificación afectada, en especial, la de deshabilitar las aulas y salones del segundo y primer piso y de reubicar a los alumnos de la sede central en la sede campestre del mismo plantel educativo, dirigió un oficio al Alcalde Municipal de Villa de Leyva solicitándole su intervención, puesto que se hacía necesario ejecutar un reforzamiento estructural, o lo que determinara un estudio más detallado sobre la construcción, junto a otras acciones encaminadas a mejorar las condiciones de los estudiantes⁶.

1.4. Sostuvo que, en respuesta del 03 de enero de 2019, el ingeniero Luis Adelmo Neira Rodríguez, Secretario de Infraestructura y Obras Físicas del municipio de Villa de Leyva, reconoció las falencias estructurales, los desgastes de entrepisos, las fallas en elementos como la madera por agentes xilófagos, entre otros; razón por la cual, mientras el funcionario cotizaba con una firma consultora los estudios necesarios para intervenir la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, la Secretaría de Hacienda Municipal analizaría la viabilidad de disponer de recursos financieros suficientes. Adujo que a la fecha no se conocía avance en la materia⁷.

1.5. Ante lo anterior, el 20 de febrero de 2019 informó a la Gobernación de Boyacá y a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas departamental de la precaria situación y el peligro que podían correr los niños y la comunidad escolar en general, por el pésimo estado en la infraestructura de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte (en adelante, ITINAR), ubicada en Villa de Leyva, solicitando atención ante la problemática mencionada. Entes que, a su vez, dieron traslado a la Secretaría de Educación de Boyacá, sin que tampoco se supiera de progreso alguno⁸.

1.6. Señaló que el 27 de abril de 2019, dirigió un correo electrónico al Alcalde Municipal de Villa de Leyva y a la Secretaría accionada, en el que requería insistentemente de la adopción de medidas urgentes en atención al interés superior de los menores y de toda la comunidad educativa; aspecto frente al cual, nada se hizo⁹.

1.7. Por los hechos narrados, solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la educación e integridad física de niños, niñas, jóvenes y en general de todo el personal del plantel educativo Antonio Ricaurte (sede central) de Villa de Leyva, presuntamente conculcados por la Secretaría de infraestructura y Obras Públicas de la Alcaldía de Villa de Leyva y la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá; y en consecuencia, se ordene adelantar las gestiones

⁶ Folio 2 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

⁷ Folio 2 revés del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

⁸ Ibídem.

⁹ Folio 46 del cuaderno 1 del expediente T-77.04.190.

necesarias de índole presupuestal y administrativo, para realizar los estudios y obras necesarias para una oportuna readecuación en la edificación afectada¹⁰.

2. Admisión y traslado de la demanda

2.1. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva (Boyacá) admitió la acción de tutela mediante auto del 28 de mayo de 2019¹¹. En la providencia citada, (i) se vinculó como accionante a la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, (ii) se ordenó correr traslado a las entidades accionadas, para que se pronunciaran sobre los hechos que sustentaron la solicitud de amparo en un término de dos días, y (iii) no se accedió a la medida provisional de amparar los derechos a la educación e integridad física, como quiera que había identidad con la pretensión principal, aspecto que se resolvería con el fallo correspondiente¹².

2.2. Con ocasión de la nulidad de fecha 16 de julio de 2019¹³, decretada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, debido a que se omitió la vinculación y notificación en calidad de accionados del Representante Legal (Alcalde) del municipio de Villa de Leyva y del Representante Legal (Rector) de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva, dio cumplimiento a lo ordenado, mediante auto del 24 de julio de 2019¹⁴.

3. Contestación de la demanda

3.1. Alcaldía Municipal de Villa de Leyva y Secretaría de Infraestructura y Obras Físicas del municipio de Villa de Leyva

3.1.1. De manera conjunta, el Representante Legal del municipio de Villa de Leyva y su Secretario de Infraestructura y Obras Físicas, en escrito de contestación, aceptaron en su mayoría los hechos contentivos de la tutela. Sin embargo, agregaron, aclararon y ampliaron la información que allí se plasmó; ya que, contrario a lo indicado por el Personero Municipal, las entidades accionadas a la que pertenecen los funcionarios, realizaron gestiones como la de suscribir dos contratos de obra que se encuentran en ejecución, con sus respectivas interventorías, cuyo objeto son la construcción de nuevas aulas de clase y un comedor, a fin de garantizar a los estudiantes de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte un sitio adecuado para acceder de manera integral al derecho fundamental a la educación, previa realización de una consultoría que requirió la disponibilidad de recursos por parte del ente encargado¹⁵.

¹⁰ Folio 3 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹¹ Folio 47 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹² Folios 47 y 48 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹³ Folios 152 a 156 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹⁴ Folios 162 y 163 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹⁵ Folios 166, 167, 206 y 207 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

3.1.2. De esta manera, en uno de los contratos, celebrado en 2018, el objeto fue la construcción de la primera etapa consistente en la edificación de seis aulas en la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, sede campestre; y el otro, es un contrato de obra pública suscrito en 2019, entre el municipio de Villa de Leyva y el Consorcio Comedor, cuyo objeto fue el de la construcción de un comedor en la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, sede campestre. Lo anterior, se hizo para suplir las necesidades derivadas del sellamiento de los salones de la sede central, debido a su evidente deterioro que hacen que se encuentren deshabilitados y fuera de funcionamiento, a consecuencia del cumplimiento de compromisos adquiridos con la suscripción del acta de visita del 12 de febrero de 2018¹⁶.

3.1.3. Un aspecto de importancia que resaltaron los accionados, respecto del predio donde se ubica la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, es que pese a estar a nombre del municipio de Villa de Leyva ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Alcaldía municipal no tiene un título de dominio que acredite la propiedad de ese bien inmueble, aspecto que, según lo afirmado, les impide destinar recursos públicos para ejecutar inversiones en la construcción de obras nuevas, además del alto costo que implicaría realizar un estudio patológico y estructural del predio objeto de tutela¹⁷.

3.1.4. No obstante el anterior impedimento, que le restringe a la Alcaldía municipal de Villa de Leyva hacer obras civiles en la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, la Secretaría de Infraestructura y Obras Físicas ha realizado labores de mitigación de algunos daños evidentes con el envío de cuadrillas de oficiales de la construcción que efectuaron el mantenimiento del tanque por filtraciones y fugas, la reparación de los registros sanitarios, la demolición de un muro y retiro de escombros por riesgo de colapso del mismo, reemplazo de tejas de cubiertas de algunas locaciones, instalación de vidrios faltantes en ventanales, entre otros; acciones que reflejan el conocimiento y la gestión desplegada por la entidad accionada¹⁸.

3.1.5. Por último, mencionó que Villa de Leyva es un municipio no certificado, y por tanto, la responsabilidad en el mantenimiento de la infraestructura educativa corresponde a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, entidad que se encuentra al tanto del mal estado de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, en la medida que el mismo accionante fue el que remitió oficios a diferentes dependencias de la Gobernación de Boyacá¹⁹.

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Folios 167 y 207 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Ibídem.

3.1.6. Así pues, señaló que el municipio actuó de manera diligente mitigando cualquier riesgo que pudiese ocasionar el posible colapso en la infraestructura de la sede central de la Institución Técnico Industrial Antonio Ricaurte, reubicando a los estudiantes en otros centros educativos de la zona, garantizándoseles su derecho a la educación; y adicionalmente con la gestión desplegada para la construcción de nuevas aulas y un comedor. En atención a lo expuesto, solicitó declarar improcedente la acción de tutela²⁰.

3.2. *Secretaría de Educación Departamental de Boyacá*

3.2.1. Por intermedio de apoderada judicial, la entidad accionada coincidió parcialmente con los hechos plasmados en la tutela, salvo por el de la falta de gestión de la entidad que representa; puesto que, enterados de la problemática de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, enviaron una misiva en la que se informó al Personero Municipal del requerimiento realizado a la Alcaldía de Villa de Leyva para que presentaran una propuesta de mejora, ya que debe existir una adecuada coordinación y fluida comunicación entre ambos entes territoriales²¹.

3.2.2. En complemento de lo anterior, aseguró que la entidad que representa realizó una visita para conocer el estado de la infraestructura de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte (sede central), en relación con el mejoramiento y mantenimiento de la misma, visita que contó con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva y la Gobernación de Boyacá, la cual quedó plasmada en un acta de compromiso de fecha 5 de junio de 2019²². En ese sentido manifestó que, en lo concerniente con las infraestructuras de las sedes educativas del departamento de Boyacá, el rol que desempeñan se limita al de “acompañamiento y preventivo”²³.

3.2.3. Frente a la prosperidad de las pretensiones, manifestó su oposición por una falta de legitimación en la causa por pasiva y por presentarse un hecho superado. Respecto del primero, argumentó que los artículos 14 y 15 de la Ley 715 de 2001 establecen la responsabilidad directa en el manejo de los recursos concernientes a la infraestructura de las sedes educativas en cabeza de los alcaldes de los municipios no certificados por el Ministerio de Educación Nacional, como es el caso del municipio de Villa de Leyva en Boyacá; y en relación con el hecho superado, recordó que el papel de la Secretaría de Educación Departamental es únicamente el de acompañamiento, apoyo y gestión, rol que se agotó con la visita realizada a la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte el día 5 de junio de 2019, fecha en que se dejaron unos compromisos a las entidades encargadas del mantenimiento de la sede deteriorada²⁴.

²⁰ Folios 167, 168, 208 y 209 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²¹ Folios 190, 191, 244 a 247 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²² Folio 192 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²³ Folio 190 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²⁴ Folio 191 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

3.3. Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte

3.3.1. El Rector de la I.E. Técnico Industrial Antonio Ricaurte contestó en forma oportuna la tutela, e indicó que la representación legal de la Institución recae en la Gobernación del Departamento de Boyacá. De igual manera, manifestó que como directivo docente rector, solo le corresponde administrar la planta de personal de la sede central de la institución educativa en mención, asignada por la Secretaría de Educación de Boyacá; pero al ser conocedor de los riesgos alegados por el Personero Municipal de Villa de Leyva en sede de tutela, ha informado de los mismos a la administración municipal y ha colaborado en cada una de las acciones tomadas para atender la situación, permitiendo el ingreso de cuadrillas de obreros para efectuar las reparaciones u obras ordenadas desde la Alcaldía municipal²⁵.

3.3.2. Asimismo, asintió en la veracidad de las afirmaciones del escrito de tutela, relacionadas con el notable deterioro de la sede central de la Institución Educativa que maneja, pues estuvo en la visita que realizó el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo el 12 de abril de 2018, de la que se desprendieron varios compromisos. Adicionalmente, allegó al expediente una comunicación que data del 2003, en la que la Personera Municipal de aquella época le informa al Rector de ese entonces, que el bien inmueble donde se asienta la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte le pertenece al municipio de Villa de Leyva acorde con la Escritura Publica No. 1588 del 1º de diciembre de 1947, otorgada en la Notaria Segunda de Tunja, y la Escritura Pública No. 103, del 17 de junio de 1939 de la Notaria Única del Círculo de Villa de Leyva²⁶.

3.3.3. Al igual, indicó que coadyuva la acción de tutela presentada por el Personero Municipal de Villa de Leyva; por tal motivo, solicitó se amparen los derechos fundamentales a la educación y a la integridad personal de los niños, las niñas y los jóvenes educandos de la sede central del ITINAR²⁷.

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Oficio con radicado no. 201800072502 de fecha 4 de abril de 2018, en donde el Defensor del Pueblo de la Regional Boyacá solicita la intervención urgente del Personero Municipal de Villa de Leyva, por el posible riesgo a la vida e integridad de la comunidad educativa de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, en el que sugiere para el efecto la interposición de una acción de tutela (Folio 5).

4.2. Copia del “Informe visita de inspección ocular” a la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva del 12 de abril de 2018, elaborado por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo

²⁵ Folio 194 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²⁶ Folios 195 y 264 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

²⁷ Folios 194 y 199 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

del mismo municipio; en el que se refleja que las aulas y salones del segundo piso se encuentran deshabilitados, así como también se hace referencia del envío de copia de la presente acta a la Secretaría de Educación Municipal, en lo relacionado con la reubicación de los alumnos (Folios 10 y 11).

4.3. Informe de visita técnica a la sede central y la sede campestre de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte del 3 de marzo de 2016, realizada por la Secretaría de Infraestructura y Obras Físicas de Villa de Leyva, actualizado el 27 de febrero de 2018, que evidencia en la sede central, que todos los lugares donde hay elementos de madera se encuentran más deteriorados por agentes xilófagos (hongos e insectos), como en los balcones que no tienen otro tipo de soportes, un corredor que no tiene entrepisos y fallas cerca de las vigas de algunos salones (Folios 12 a 37).

4.4. Copia de contrato de obra pública No. 151 del 30 de noviembre de 2018, suscrito entre el municipio de Villa de Leyva y el Consorcio Ricaurte Villa de Leyva, cuyo objeto es la construcción de seis aulas de clases en la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, sede campestre (Folios 68 a 73, 98 a 107 y 182 a 187).

4.5. Copia de contrato de obra pública No. 100 del 19 de marzo de 2019, suscrito entre el municipio de Villa de Leyva y el Consorcio Comedor Villa de Leyva, cuyo objeto es la construcción de un comedor en la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, sede campestre (Folios 175 a 181 y 217 a 229).

4.6. Copia de acta de visita de fecha 5 de junio de 2019, suscrita entre la Secretaria de Educación de Boyacá (Área de Infraestructura Educativa), la Personería Municipal de Villa de Leyva, la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva y el Instituto Educativo Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva, cuya finalidad era verificar el estado de la infraestructura de la sede central del centro escolar y del que se desprendieron compromisos para los diferentes actores (Folios 192, 249 y 250).

4.7. Copia de respuesta a oficio R-78 del 30 de junio de 2003, donde se menciona la existencia de las escrituras públicas no. 1588 del 1° de diciembre de 1947 de la Notaría Segunda de Tunja, y la no. 103 del 17 de junio de 1939 de la Notaría Única de Villa de Leyva, que pueden contener datos importantes respecto de la titularidad del bien inmueble de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva (folio 264).

5. Decisiones judiciales objeto de revisión

5.1. Primera Instancia

5.1.1. Con fecha del 05 de agosto de 2019, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva profirió sentencia en la que tuteló los derechos a

la educación, integridad personal y trabajo digno de los niños, jóvenes y personal misional y administrativo de la sede central del Instituto Educativo Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva, invocados por el Personero Municipal de Villa de Leyva, al encontrarse vulnerados por la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Cultura y Deporte, ambas de Villa de Leyva, y la Secretaria de Educación Departamental de Boyacá ²⁸.

5.1.2. En ese sentido, luego que el Juzgado analizara las pruebas, junto a lo que contestaron cada una de las partes en el proceso, la decisión se estructuró en la absoluta certeza del notable y evidente deterioro en la infraestructura de la sede central del Instituto Educativo Técnico Industrial Antonio Ricaurte, principalmente por las importantes fallas estructurales causadas por agentes xilófagos en elementos de madera presentes en toda la edificación, tales como balcones, entresijos, acompañado de humedades en paredes, techos, hundimientos, entre otras circunstancias que colocan en riesgo la seguridad y la integridad física de la comunidad educativa. Por lo referido, debido al deplorable estado en la infraestructura del establecimiento educativo, estableció que se afectaron los derechos fundamentales a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes, así como el derecho al trabajo de los docentes y el personal administrativo²⁹.

5.1.3. Para finalizar, aclaró que hay una responsabilidad compartida entre la autoridad municipal y las autoridades departamentales, en el marco de sus competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, la cual asigna recursos del Sistema General de Participación; luego es una cuestión de gestión administrativa para procurar la accesibilidad efectiva de las personas a servicios como el de educación mediante la realización de acciones concretas. Pues lo que se observó fue una pasividad, en tanto que el primer informe data de marzo de 2016 y a junio de 2019 no existían por parte de la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva medidas y hechos concretos que materializaran una solución definitiva a la problemática denunciada³⁰.

5.2. La impugnación

Una vez puesta en conocimiento la anterior decisión, la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva y la Secretaría de Educación de Boyacá -Gobernación de Boyacá- elevaron por separado escritos de impugnación en los siguientes términos:

5.2.1. Alcaldía Municipal de Villa de Leyva

5.2.1.1. Encontrándose dentro del término para interponer la impugnación, el Alcalde del municipio de Villa de Leyva, en asocio con su Secretario de

²⁸ Folio 279 del cuaderno 1 del expediente T-7.7.04.190.

²⁹ Folios 275 y 276 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

³⁰ Folio 278 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

Infraestructura y Obras Públicas, apelaron el fallo en su contra, indicando que no vulneraron los derechos fundamentales a la educación, a la integridad física y al trabajo, puesto que las niñas, los niños y los jóvenes fueron reubicados en otras sedes escolares del municipio, para que recibieran sus clases de manera normal, incluso desde antes de la interposición de la presente tutela, garantizándoseles su proceso académico. Por otra parte, señalaron que el municipio adelanta la construcción de seis aulas escolares en la sede campestre de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, predio de su propiedad, en cumplimiento a un contrato de obra pública, suscrito en el 2018, tal como se explicó en la contestación de la tutela³¹.

5.2.1.2. En el mismo sentido, mostraron su desacuerdo frente a las órdenes impartidas, ya que van en contra del ordenamiento jurídico; por un lado, se pretende obligar al municipio a destinar recursos sobre un predio que no es de su propiedad e incitándolo a incurrir en el delito de peculado por apropiación tipificado en el artículo 397 del Código Penal³². Por el otro lado, el cumplimiento de una de las órdenes supone ignorar toda la normatividad que rige la contratación estatal, en tanto que la declaratoria de una posible urgencia manifiesta implica el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993³³.

5.2.2. *Secretaría de Educación Departamental de Boyacá*

5.2.2.1. La apoderada judicial del departamento de Boyacá mostró su desacuerdo con las órdenes impartidas en el fallo recurrido, pues en su opinión desconocía las obligaciones legales y responsabilidades administrativas con las que cuenta la Secretaría de Educación de Boyacá, respecto de su rol en los casos de infraestructura educativa en los municipios no certificados. En su defensa citó el artículo 8° de la Ley 715 de 2001, para señalar que existen verbos disfrazados de obligaciones como “coordinación” y “asocio”, puesto que en esta materia no hay responsabilidades compartidas o asociadas, además de que legalmente su representada no tiene facultades de manejar los recursos para la infraestructura educativa de los municipios; así pues, no puede ser sujeto de responsabilidad alguna dentro de la sentencia recurrida³⁴.

5.2.2.2. A su vez, explicó que hay una Oficina de Infraestructura Educativa dentro de la Secretaría de Educación de Boyacá, que es la encargada de hacer el acompañamiento, siempre y cuando sea solicitado a través de la Secretaría

³¹ Folios 283 y 284 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

³² El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

³³ Folio 284 de del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

³⁴ Folios 287 y 288 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

de Infraestructura municipal, previa aprobación del proyecto de adecuación o mantenimiento de la administración local³⁵.

5.3. Segunda instancia

5.3.1. En fallo de segunda instancia del 4 de octubre de 2019, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja revocó la anterior decisión y en su lugar negó la protección de los derechos fundamentales que habían sido invocados por el señor Henry Javier Peña Cañón, Personero Municipal de Villa de Leyva, quien actuó como agente oficioso de las niñas, niños, jóvenes y personal docente y administrativo de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva. No obstante, conminó al personero municipal, que de conformidad con el fundamento fáctico que provocó la presente acción de tutela, promoviera una acción popular, regulada en la Ley 472 de 1998. La principal razón en que se fundamentó el Juzgado de segunda instancia estuvo en el incumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, en particular, el de subsidiaridad; así, no resultaba notoria la necesidad de una intervención urgente e inmediata del juez de tutela³⁶.

5.3.2. De igual manera, el juez de segunda instancia no encontró una conexión directa entre la presunta amenaza a los derechos fundamentales de educación e integridad personal de los niños, niñas y jóvenes, y la petición hecha por el personero municipal de *“que se ordenen las gestiones necesarias de orden presupuestal y administrativo y demás que se requieran, para que se realicen estudios integrales y las obras necesarias para modificaciones, rehabilitaciones y repotenciación de la infraestructura de la sede central de la I.E. Técnico Industrial Antonio Ricaurte”*; y lo más importante, fue que se encontró plenamente acreditado que los estudiantes recibían sus clases de manera normal y sin interrupciones en otras sedes de la Institución escolar³⁷.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y por virtud de la selección y del reparto realizado en la forma que establece el Reglamento Interno de la Corporación (Acuerdo 02 de 2015).

2. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

³⁵ Ibídem.

³⁶ Folios 15 a 23 del cuaderno 2 del expediente T-7.704.190.

³⁷ Folio 22 del cuaderno 2 del expediente T-7.704.190.

Son varios los requisitos en relación con la acción de tutela que se establecen en el artículo 86 *superior*, los artículos pertinentes del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta alta Corporación³⁸, siendo estos la legitimidad por activa y por pasiva, la inmediatez y el carácter residual y subsidiario de la acción. En tal sentido, cuando se acredite el cumplimiento de los mismos, la protección puede proceder de diferentes formas: (i) como mecanismo de amparo definitivo, cuando la persona afectada no cuente con un medio de defensa judicial, o cuando disponiendo de éste en el caso particular, dicho medio no cumple con criterios de idoneidad o eficacia para defender los derechos fundamentales de manera adecuada, integral y oportuna; (ii) como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando la finalidad es evitar que se concrete un perjuicio irremediable de un derecho fundamental, en tanto el juez ordinario o de lo contencioso administrativo, según sea el caso, dicte un fallo definitivo, evento en el cual se deberá cumplir con los siguientes requisitos: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y, (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables”³⁹.

De acuerdo a los aspectos generales enunciados en precedencia, esta Sala de Revisión profundizará en cada uno de los requisitos de procedibilidad, con el fin de determinar si en el asunto sometido a estudio es procedente la acción de tutela.

2.1. Legitimación en la causa por activa

2.1.1. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, cualquier persona tiene el derecho de interponer la acción de tutela, para la protección de sus derechos fundamentales cuando resulten lesionados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de particulares, la cual puede ejercerse en nombre propio o a través de otro individuo que actúe en su nombre. Así lo ha establecido también el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, que predica que el mecanismo de amparo puede ser formulado en todo momento y lugar, incluso en causa ajena, en el caso de que el titular de los derechos no se encuentre en condiciones de acudir por sí mismo a la defensa de sus propios intereses⁴⁰.

2.1.2. Al tenor del artículo 44 de la Constitución Política, cuando se trata de la protección de los derechos de los niños, cualquier persona está llamada a salir

³⁸ Corte Constitucional, Sentencias: T-008 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos); T-105 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo); T-207 de 2018, T-434 de 2018 y T-167 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-091 de 2018 (MP Carlos Bernal Pulido); entre otras.

³⁹ De la figura del perjuicio irremediable en materia de educación, pueden consultarse las sentencias T-027 de 2018 (MP Carlos Libardo Bernal Pulido); T-434 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); y T-020 de 2019 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez); entre otras.

⁴⁰ El inciso 1° del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia señala que “*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 (...)*”. También, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 le brinda la posibilidad a esa persona de agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no está en posibilidad de ejercer su propia defensa.

en defensa de los intereses de los menores, sin que realmente importe la calidad que invoque u ostente el sujeto; en este sentido, el alto Tribunal dice que la legitimación recae en la sociedad en general⁴¹.

2.1.3. Pues bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en múltiples escenarios se ha referido a este importante elemento de la acción, indicando que *“cuando se presenta la tutela, la legitimación en la causa por activa se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción por quien es titular de los derechos fundamentales; (ii) por medio de los representantes legales (es el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) planteando la existencia de una agencia oficiosa”*⁴². Respecto de esta última figura, la Sentencia T-029 de 2016⁴³ se refirió a la agencia oficiosa, diciendo que la misma solo procede cuando se presentan las siguientes circunstancias:

(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional”.

2.1.4. Asimismo, la sentencia T-117 de 2019⁴⁴ indicó que *“La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son **menores de edad**; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”* (negrilla fuera de texto). Y, en lo que concierne a las funciones que desempeñan los personeros municipales, en el fallo en cita que remitió a la sentencia T-1087 de 2007⁴⁵, se dijo que:

*“El Personero Municipal está legitimado para presentar acciones de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o de indefensión. Esa facultad otorgada por el Constituyente está ajustada a los principios del Estado Social de Derecho y tiene su razón de ser, además, en que dentro de sus funciones está la de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos”*⁴⁶.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-209 de 2019 (MP Carlos Libardo Bernal Pulido).

⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU-173 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-351 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo); T-742 de 2017 y T-209 de 2019 (MP Carlos Libardo Bernal Pulido).

⁴³ MP Alberto Rojas Ríos.

⁴⁴ MP Cristina Pardo Schlesinger.

⁴⁵ MP Humberto Sierra Porto.

⁴⁶ Ibídem.

2.1.5. A *contrario sensu*, cuando se trata de los derechos del personal docente y administrativo de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva, que pretende agenciar el personero municipal, se exige cumplir con los requisitos mencionados en la sentencia T-209 de 2019⁴⁷: “i) *que exista autorización expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad, incapaces o cuando las personas se encuentren en estado de indefensión; ii) que se individualicen o determinen las personas perjudicadas; y, iii) que se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de aquellos*”.

2.1.6. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Sala encuentra que la legitimidad en la causa por activa está acreditada en el expediente objeto de estudio, para el caso de los niños, niñas y jóvenes de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva; puesto que la acción de tutela la presentó el Personero Municipal de Villa de Leyva (Boyacá), que por su cargo, intervino en calidad de agente oficioso de aquellos; lo cual se ajusta a las normas y a la jurisprudencia de esta Corporación. Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo del personal docente y administrativo de la institución mencionada, ya que como se dijo en precedencia, no obra en el expediente autorización expresa de ninguno de ellos, ni se explica por qué no pudieron acudir en defensa de sus intereses por sí mismos, y ni si quiera se hace una relación o listado de esos individuos.

2.2. Legitimación en la causa por pasiva

2.2.1. En un lenguaje simple, este requisito hace relación a la aptitud legal de la persona o entidad contra quien se encamina la acción, de ser ese sujeto el llamado a responder por la posible amenaza o vulneración del derecho fundamental alegado⁴⁸.

2.2.2. Del texto contentivo de la tutela, se puede identificar que el Personero Municipal de Villa de Leyva encamina la acción contra la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá y la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas -Alcaldía Municipal de Villa de Leyva-, entidades que por mandato de las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, son las encargadas, dentro del ámbito de sus competencias, de garantizar la adecuada prestación del servicio público de educación. A partir de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo resulta procedente para conjurar las acciones u omisiones que afecten los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

2.3. Inmediatez

⁴⁷ MP Carlos Bernal Pulido.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos).

2.3.1. Frente al requisito de inmediatez, que alude al espacio de tiempo o la oportunidad en que la acción de tutela debe ser interpuesta por el interesado ante el juez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional no establece un término específico. En cambio, ha dicho que debe ser un plazo razonable que inicia a contabilizarse con el hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales⁴⁹.

2.3.2. Así las cosas, esta Sala estima que en el caso *sub examine* se cumple con el requisito en mención, puesto que la presunta vulneración se dio en el momento en que las entidades accionadas no le dieron una respuesta al Personero Municipal de Villa de Leyva, respecto de la gestión frente a las solicitudes de intervención urgente, de fechas 28 de noviembre de 2018, y 20 y 27 de febrero de 2019, en la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva. La tutela se presentó el 28 de mayo de 2019, es decir dentro de los seis meses siguientes.⁵⁰

2.4. Subsidiariedad

2.4.1. Acerca de este requisito inherente a la tutela, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia del alto Tribunal muestran que tal elemento “*obliga a los asociados a incoar los recursos ordinarios con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos y que impide el uso indebido de la acción como vía preferente o instancia adicional de protección*”⁵¹. En otras palabras, de existir recursos ordinarios disponibles, se verifica si los mismos resultan eficaces para la protección del derecho, pues en caso de no ser así, la acción de tutela prosperará⁵².

2.4.2. Frente al particular, recientes sentencias de esta Corporación⁵³, que ampararon diferentes derechos fundamentales, incluyendo el de educación, reiteraron que la tutela procederá solo en el caso de que no haya un medio judicial instituido en la ley para proteger el derecho afectado, pues la finalidad es evitar que este mecanismo se convierta en una herramienta paralela o alterna a la vía principal para que no haya una intromisión en las competencias sobre asuntos de conocimiento de los jueces ordinarios⁵⁴.

2.4.3. En el examen de subsidiariedad, aparte de comprobar la mera existencia de otra figura de defensa judicial que sea útil al caso en concreto, el examinador también debe analizar si esa vía que instituye el ordenamiento jurídico cumple con unos criterios de eficacia e idoneidad, puesto que en caso de no serlo, como

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-091 de 2018 (MP Carlos Libardo Bernal Pulido).

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-603 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵² Corte Constitucional, Sentencias T-105 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo) y T-422 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

⁵³ Corte Constitucional, Sentencias T-036 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo); T-001 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger); T-375 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-091 de 2018 (MP Carlos Libardo Bernal Pulido).

⁵⁴ *Ibídem*.

ya se dijo, la acción de tutela será el mecanismo indicado para proteger los derechos fundamentales y en consecuencia evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁵⁵.

2.4.4. En consideración a que se trata de un asunto en donde está de por medio el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, resulta pertinente citar el fallo T-008 de 2016⁵⁶, que reiteró lo dicho en la sentencia de unificación SU-225 de 1998⁵⁷, indicando que *“La tutela es el mecanismo idóneo para su garantía. La decisión referida determinó que los derechos de los menores tienen un contenido esencial de aplicación inmediata que limita la discrecionalidad de los órganos políticos y que cuenta con la acción de tutela con un mecanismo judicial reforzado para su protección”*⁵⁸.

2.4.5. Como se dice en los numerales 4) y 7) del artículo 41 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son obligaciones del Estado colombiano las de *“Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados. (...). Y resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos”*⁵⁹.

2.4.6. Así las cosas, cuando lo que se busca es la salvaguarda de los derechos fundamentales de un grupo de especial protección constitucional como lo son los menores de edad, es dable indicar que el mecanismo de amparo es el medio idóneo para su protección. Para el caso en concreto, la amenaza de ruina y derrumbe de la infraestructura física a causa de agentes xilófagos y humedades, donde funciona la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva, son factores que podrían vulnerar los derechos fundamentales a la educación e integridad física de los niños, niñas y jóvenes; aspectos que hacen procedente la acción de tutela como un mecanismo de protección.

Cabe señalar que, en contra de lo aducido por el juez de segunda instancia, los derechos cuya protección se invoca no son derechos colectivos sino derechos fundamentales en cabeza de cada uno de los alumnos de la Institución, por lo que la acción pertinente no es la acción popular sino la de tutela.

Por las razones expuestas, la Sala procederá a hacer un análisis de fondo de la solicitud de amparo.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

3.1. El Personero Municipal de Villa de Leyva (Boyacá) invocando su calidad de agente oficioso de los niños, niñas y jóvenes de la sede central de

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-222 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁶ MP Alberto Rojas Ríos.

⁵⁷ MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos).

la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, presentó acción de tutela contra de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas de la Alcaldía municipal de Villa de Leyva y la Secretaría de Educación de Boyacá, proceso al que fueron vinculadas la Secretaria de Educación Cultura y Deporte de Villa de Leyva, la Alcaldía municipal de Villa de Leyva y la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte. Consideró el Personero que estaban siendo vulnerados los derechos fundamentales a la educación y la integridad física, por la amenaza de ruina y riesgo de derrumbe de la deteriorada infraestructura en donde funciona dicha sede educativa⁶⁰.

3.2. El juez de primera instancia tuteló los derechos a la educación e integridad personal de los niños, niñas, jóvenes, docentes y personal administrativo de la I.E. Técnico Industrial Antonio Ricaurte, al encontrarlos vulnerados por las Secretarías de Infraestructura y Obras Públicas y de Educación Cultura y Deporte, ambas de Villa de Leyva, y la Secretaría de Educación de Boyacá, toda vez que la administración municipal solo se preocupó por invertir en el mejoramiento de las condiciones de la sede campestre, dejando de lado la sede central. En la sentencia del juez de segunda instancia, se revocó la anterior decisión, y en su lugar se negó la protección a la comunidad estudiantil y docente.

3.3. La Sala Séptima abordará el siguiente problema jurídico: ¿La Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas de Villa de Leyva, la Secretaría de Educación de Boyacá y la Secretaria de Educación Cultura y Deporte de Villa de Leyva vulneraron los derechos a la educación y a la integridad física de los niños, niñas y jóvenes de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva al no garantizar la readecuación y reparaciones de la infraestructura física de la sede central de dicha Institución, lo que permitiría recibir las clases en condiciones de seguridad?

3.4. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Séptima de Revisión abordará los siguientes temas concretos: (i) el derecho a la educación de los menores de edad y sus componentes. Reiteración jurisprudencial. (ii) La responsabilidad en el mantenimiento de las Infraestructuras Educativas. (iii) De la carencia actual de objeto y sus diferentes modalidades. Reiteración jurisprudencial. Y finalmente (iv) la solución al caso concreto.

4. El derecho a la educación de los menores de edad y sus componentes. Reiteración jurisprudencial

Ámbito Interno

4.1. Se reconoce en el artículo 67 de la Constitución Política que la educación tiene dos facetas: por un lado es vista como un derecho y por otro se le relaciona como un servicio público, que cumple una función social teniendo como

⁶⁰ Folios 1, 2 y 3 del cuaderno 1 del expediente T-7.704.190.

finalidad el acercar a todas las personas al conocimiento, a la ciencia y a la técnica, así como a otros intereses y valores culturales; también se busca con ella instruir al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente, al unísono de los fines y pilares constitucionales de un Estado Social y Democrático de Derecho⁶¹.

4.2. Tal como se estableció en la sentencia T-779 de 2011⁶², la educación como derecho es una garantía que busca la formación de las personas en todas sus esferas, pues es el camino para que el individuo pueda escoger un proyecto de vida y materialice los principios y valores inherentes a la especie humana⁶³. En ese sentido, la educación como servicio público exige del Estado unas garantías para una prestación continua y eficaz; por eso, la sentencia T-806 de 2014⁶⁴ reconoce la existencia de una serie de características propias a la prestación de dicho servicio cuales son “*la universalidad, la solidaridad y la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable*”⁶⁵.

4.3. El artículo 44 *superior*, se ubica en la Constitución Política en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales. No obstante el derecho a la educación ha sido considerado un derecho fundamental para los menores de edad por la jurisprudencia de la Corte, que resulta unánime al estimar que los derechos contenidos en el artículo en cita llevan implícita una protección reforzada por el principio del *interés superior del menor*⁶⁶. Esto significa que en caso de presentarse un conflicto frente a otros derechos de raigambre *constitucional*, prevalecerán los de los menores. Así lo reiteró la sentencia C-313 de 2014⁶⁷.

4.4. Desde el punto de vista legal, el Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido mediante la Ley 1098 de 2006, estableció como deberes del Estado “*la garantía del acceso a la educación de los menores de edad de manera idónea y con calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda o mediante la utilización de tecnologías que garanticen su asequibilidad y accesibilidad, tanto en los entornos rurales como urbanos*”⁶⁸.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencias T-779 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-636 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa); T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-105 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo); T-434 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-006 de 2019 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez); T-205 de 2019 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

⁶² MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

⁶⁴ MP Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-806 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); T-207 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-514 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo); T-979 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño); C-258 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁶⁷ En esta sentencia, cuyo magistrado ponente fue Luis Eduardo Vargas Silva, se estudió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria en Salud, lo que no fue óbice para que se hiciera una mención al derecho a la educación.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-806 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

4.5. Ahora bien, respecto de la integridad personal o física en el ámbito de la educación, es claro que el Estado tiene la obligación a través de las autoridades públicas de proteger la integridad física, mental y moral para que los niños, niñas y jóvenes puedan acudir con toda seguridad a recibir la formación académica correspondiente, cumpliendo con algunos de los componentes del derecho a la educación que más adelante se explicaran en detalle.

4.6. Así, en sentencia T-209 de 2019⁶⁹, la Corte Constitucional protegió el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de una vereda de un pequeño municipio en el norte del país, que arriesgando sus vidas debían cruzar a diario un caudaloso río con presencia de caimanes, para acudir con normalidad a las clases; en esa ocasión, se demostró la vulneración del derecho a la educación por las barreras de acceso para llegar a una institución educativa cuya infraestructura no contaba con algunas condiciones mínimas, necesarias para prestar adecuadamente el servicio de educación⁷⁰.

4.7. En otro pronunciamiento similar, la sentencia T-006 de 2019⁷¹ amparó los derechos a la educación e integridad física de los menores de edad de una institución educativa, por los graves daños en una de las rampas de acceso a esta que amenazaban seriamente su integridad personal, ya que no tenía la capacidad suficiente de dar soporte; sin importar en quien recayera la responsabilidad del mantenimiento, ni tener certeza del momento exacto en podría ocurrir el colapso de la estructura, el fallo aplicó el principio de precaución⁷².

Instrumentos en el Ámbito Internacional

4.8. En virtud del bloque de constitucionalidad, la Constitución Política permite acudir a diferentes instrumentos internacionales que han ayudado a complementar los lineamientos en que se desenvuelve el derecho a la educación en Colombia, así como las obligaciones adquiridas por los Estados partes para contribuir a una mejor calidad⁷³. Algunos de esos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración de los Derechos del Niño (1959), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Protocolo Adicional de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos (1988), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)⁷⁴.

⁶⁹ MP Carlos Bernal Pulido.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ MP Luis Guillermo Guerrero Pérez

⁷² Concepto que se tomó prestado del derecho ambiental, en el cual “(...) las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. En la Sentencia T-1002 de 2010, la Corte apeló a este principio para decir que la falta de certeza sobre la inminencia del colapso de un edificio no podía usarse para postergar la adopción de medidas tendientes a reforzar su estructura.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-087 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-055 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-457 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

4.8.1. De la Declaración Universal de los Derechos Humanos cabe destacar el artículo 26, el cual dice que toda persona tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, pues:

“Su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Igualmente, es obligación de los Estados tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar”⁷⁵.

4.8.2. Más adelante, el principio VII de la Declaración de los Derechos del Niño reafirmó que el niño tiene el derecho a recibir educación gratuita y obligatoria por los menos en las etapas elementales, (...) para que le permita en igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

4.8.3. Es a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se hizo exigible a los Estados partes, el envío periódico de un informe sobre la situación de varios derechos de interés universal, incluido el derecho a la educación. Así, sobresale el artículo 13, que resalta la importancia de la educación de todo individuo, porque les permite:

“Orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, capacitarse para participar en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos”⁷⁶.

4.8.4. En la misma dirección a lo ya anotado, se destaca el numeral 2° del artículo 13 del Protocolo Adicional de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues dice:

“Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-207 de 2018 y T-434 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-457 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”.

Del mismo Instrumento, el artículo 16 es enfático en indicar lo siguiente:

“Es derecho de todo niño sea cual fuere su filiación a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (...) Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”⁷⁷.

4.8.5. Por su parte, el artículo 1º, los literales a) y e) del numeral 1º del artículo 28 y el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, subrayan que (i) se es niño hasta los 18 años, (ii) que el Estado debe garantizar una educación progresiva en igualdad de oportunidades implementando una enseñanza obligatoria y gratuita en los primeros grados para todos los menores, promoviendo e incentivando una asistencia permanente a las escuelas para reducir las tasas de deserción escolar; en suma, esa educación que reciba el menor debe estar encaminada al desarrollo de la personalidad, las aptitudes y capacidad física y mental, al respeto por los derechos humanos, al respeto de sus padres, de su identidad cultural, su idioma y valores⁷⁸.

4.9. En síntesis, se puede afirmar que el conjunto de instrumentos internacionales mencionados ha enriquecido de elementos especiales el derecho a la educación en nuestro país, ayudando a su desarrollo y fortalecimiento por la vía legal y jurisprudencial, ya que exigen del Estado compromisos en diferentes frentes con el fin de alcanzar una mayor cobertura en la población que se traduce en un mejor bienestar para todos, y altos estándares de calidad.

Componentes del derecho a la educación

4.10. La Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se presenta como punto de partida para explicar cuatro componentes de sustrato prestacional, propios del derecho a la educación, mencionados por primera vez en el Pacto Internacional sobre esta misma materia, los cuales fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional, para facilitar el entendimiento de las diferentes facetas que puede experimentar este derecho fundamental. Las cuatro características son:

⁷⁷ Ibídem.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-805 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierras Porto); T-006 de 2019 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez).

(i) la disponibilidad o asequibilidad; (ii) la accesibilidad; (iii) la adaptabilidad; y (iv) la aceptabilidad⁷⁹.

4.11. A partir de la sentencia C-376 de 2010⁸⁰, que estudió la constitucionalidad del artículo 183 de la Ley 115 de 1994 “*por la cual se expide la ley general de educación*”⁸¹ a la luz de los convenios internacionales que se encuentran dentro del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional desarrolló cada uno de los cuatro conceptos mencionados, teniendo todos en común su alto contenido económico. Por lo tanto, para dar un mayor entendimiento de los mismos, se considera necesario transcribirlos del texto original, a continuación:

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.

c. Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (p. ej., 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 y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”⁸².

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-781 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto); T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-759 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos); T-055 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-091 de 2018 (Carlos Bernal Pulido); T-434 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-058 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo); T-205 de 2019 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo); T-422 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger); entre otras.

⁸⁰ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸¹ En esta sentencia se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 183 de la ley 115 de 1994, en el entendido que el Estado no puede regular cobros académicos en la educación básica primaria, pues esta debe ser gratuita y obligatoria para todos.

⁸² Párrafo 2 de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4.12. Con posterioridad, varias sentencias de este alto Tribunal, en virtud del artículo 67 *superior* y de los componentes anotados, ha amparado el derecho a la educación de menores de edad, luego de comprobarse la vulneración que afectaba su efectivo goce y disfrute, acorde con las circunstancias especiales y hechos de cada caso concreto; en particular, las relacionadas con afectaciones a la infraestructura física de las sedes educativas.

4.12.1. En una de los primeros pronunciamientos de la presente década, la sentencia T-022 de 2012⁸³ declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, en un asunto que versaba sobre la inconformidad de unos estudiantes, docentes y funcionarios por las fisuras, agrietamientos y levantamiento de los pisos en las instalaciones de su plantel educativo, lo que provocó varios accidentes que pusieron en peligro la integridad física de la comunidad académica. La razón de la decisión obedeció a que se supo en sede de revisión de otro fallo de tutela, que con anterioridad amparó los derechos fundamentales de los mismos accionantes⁸⁴.

4.12.2. En la sentencia T-636 de 2013⁸⁵, se protegió el derecho a la educación e integridad física de los menores estudiantes de una institución educativa en “*estado ruinoso*” que representaba un riesgo inminente para su seguridad personal, porque las entidades municipales y departamentales, por el cambio de administración, no adelantaron oportunamente los trámites de adquisición de un bien inmueble donado por un habitante de la comunidad para la construcción de una nueva escuela; por cuanto la infraestructura existente estaba construida en una zona de alto riesgo⁸⁶.

4.12.3. Así mismo, en la sentencia T-806 de 2014⁸⁷, la Corte amparó el derecho a la educación de 110 niños que acudían a una institución ubicada en una zona de reserva forestal, que por un incendio que consumió las instalaciones, vieron vulnerados sus derechos, porque la autoridad ambiental impidió hacer las reparaciones y mejoras para recuperar la infraestructura, a pesar que la sede se había constituido tiempo atrás a la declaración del territorio como reserva. En esa ocasión se ordenó que las obras a realizarse sobre la sede educativa contaran con una licencia ambiental, sopesando ambos derechos⁸⁸.

4.12.4. En otro caso analizado, la sentencia T-759 de 2015⁸⁹ concedió la tutela protegiendo el derecho a la educación e integridad física de una niña y otros menores de edad, que fueron desalojados del centro educativo donde recibían sus clases debido a las pésimas condiciones de deterioro en que se encontraba la escuela; pese a que los estudiantes fueron reubicados temporalmente en otra vivienda que se adaptó para tal fin, está no cumplía con los estándares mínimos

⁸³ Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁸⁴ *Ibídem*.

⁸⁵ MP María Victoria Calle Correa.

⁸⁶ *Ibídem*.

⁸⁷ MP Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁸ *Ibídem*.

⁸⁹ MP Alberto Rojas Ríos.

exigidos, pues no contaba con un comedor y zonas recreativas para los niños. En esa ocasión, el alto Tribunal conminó a las autoridades administrativas a finalizar las obras de construcción en un plazo perentorio⁹⁰.

4.12.5. En una situación similar a la que se describió en el anterior párrafo, la sentencia T-209 de 2017⁹¹ amparó el derecho a la educación de los niños y niñas de la primera infancia de un hogar infantil comunitario que iba a ser demolido, previa orden de desalojo, en cumplimiento de un concepto técnico que indicaba que el inmueble no cumplía con las especificaciones antisísmicas, conforme a la normatividad vigente; sin embargo, ese informe, también daba la opción de hacer un reforzamiento estructural sin necesidad de destruir la edificación, decisión por la que se inclinó la Corte, la que también incluyó otras recomendaciones de aquel documento⁹².

4.12.6. Recientemente, la sentencia T-167 de 2019⁹³ protegió el derecho fundamental a la educación de mil setecientos estudiantes de una institución educativa en donde era evidente la falta de mantenimiento, siendo visibles los desgastes de las vigas, la caída de partes del techo, que en una ocasión causó heridas de gravedad a varios estudiantes, agrietamientos en los pisos y paredes (una de las cuales colapsó en el salón de preescolar), aparte de que no contaban con baterías sanitarias adecuadas, ni se garantizaba el suministro de agua potable, entre otros. Era tal la situación, que la Sala de Revisión emitió una medida provisional que quedó en firme con el fallo de tutela⁹⁴.

4.13. Todos los componentes tienen una preponderancia especial y están interconectados entre sí; es por eso que cuando se hace referencia a las condiciones o estado en la infraestructura física de una institución educativa, nos acercamos más a la definición del elemento asequibilidad o disponibilidad, sin desconocer por supuesto, que pueda relacionarse con los demás en mayor o menor medida. Así, la sentencia C-376 de 2010⁹⁵ dijo que este elemento del servicio de educación puede condensarse *“en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras”*, sin olvidar tampoco la prohibición de regresividad y los compromisos de avanzar en una mayor cobertura en educación adquiridos por el Estado colombiano en el ámbito internacional⁹⁶.

⁹⁰ Ibídem.

⁹¹ MP Aquiles Arrieta Gómez.

⁹² Ibídem.

⁹³ MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁴ Ibídem.

⁹⁵ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁶ Este Órgano jurisdiccional ha establecido que la prohibición de regresividad consiste en que *“si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de algunas facetas prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada”*. Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa); Sentencia C-1165 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra); C-1489 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-671 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett); C-981 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-038 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett); T-1318 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); T-043 de 2007 (MP Jaime Córdoba

4.14. Pues bien, en atención al artículo 44 de la Constitución Política, en armonía con el inciso 3º del artículo 67 *superior*, se reitera que la educación en Colombia es obligatoria; en un comienzo, se creyó, por una lectura exegética de la Constitución, que ésta iba desde los cinco a los quince años, tiempo que abarcaría un año de preescolar y nueve grados de educación básica⁹⁷.

4.15. Frente a lo anterior, le correspondió a la Corte Constitucional hacer una interpretación más garantista en favor de los menores de edad, teniendo en cuenta los tratados internacionales en la materia; por eso, la sentencia T-008 de 2016⁹⁸ siguiendo una línea pacífica, indicó que es el Estado quien debe asegurar para los niños, las niñas y los adolescentes, entre cinco y dieciocho años, los recursos para una adecuada disponibilidad en todas las etapas escolares, dejando en claro, que es la mayoría de edad (18 años) y no los quince años que establece el artículo 67 *superior*, la edad máxima para recibir una educación gratuita y obligatoria por parte del ente estatal⁹⁹.

4.16. En resumen, de todo lo anotado anteriormente, podemos concluir del derecho a la educación lo siguiente: *“i) es un derecho fundamental e inherente a la persona, y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; ii) está íntimamente ligada con el ejercicio del derecho a la libre escogencia de profesión u oficio, ya que es el presupuesto para materializar la elección de un proyecto de vida; iii) es un derecho fundamental de las personas menores de 18 años; iv) es gratuita y obligatoria en el nivel básico de primaria; v) debe priorizar su dimensión de servicio público de manera que todas las personas hasta de 18 años accedan al menos a un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria; vi) la integran 4 características fundamentales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; y, vii) las entidades públicas de orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo”*¹⁰⁰.

5. Responsabilidad en el mantenimiento físico de las infraestructuras educativas

5.1. En aras de brindar una mayor claridad frente a la responsabilidad que les compete a los diferentes entes territoriales y de cara a la garantía de la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la educación en la Institución

Triviño); C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño); C-630 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa, SV Luis Ernesto Vargas Silva); C-629 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); entre otras.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

⁹⁸ MP Alberto Rojas Ríos.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-743 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-207 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); T-434 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo); entre otras.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva se hace necesario referirnos a la Ley 715 de 2001, la cual atribuye a los departamentos y a los municipios certificados y no certificados, recursos y competencias en relación con la prestación del servicio educativo.

5.2. A partir del artículo 44 de la Constitución Política, y de la premisa establecida en el artículo 4° de la Ley 115 de 1994, que coloca en cabeza del Estado, la sociedad y la familia el deber de velar *“por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, siendo responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”*, y en concordancia con el artículo 356 de la Constitución Política, que creó el Sistema General de Participaciones (en adelante –SGP–), el cual trata de la participación presupuestal que tienen los departamentos, distritos y municipios en la prestación de los servicios educativos estatales, se desarrolló todo un andamiaje, que pone a disposición en los términos de ley 715 de 2001, los recursos financieros necesarios para propender por una adecuada prestación del servicio¹⁰¹. Se especifica también, que los dineros del Sistema General de Participación de los departamentos, distritos y municipios *“se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura” (s.f.d.t)*¹⁰².

5.3. Aunado a lo anterior, el artículo 366 de la Carta Política indica que los esfuerzos del Estado deben dirigirse al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, satisfaciendo las necesidades de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. De esta manera, en una tarea conjunta, el juez constitucional y el legislador, han determinado los alcances de la normativa relacionada con *“las fuentes de recursos y obligaciones específicas de los entes territoriales en materia de planeación y coordinación para la efectiva prestación del servicio de educación”*¹⁰³.

5.4. A efectos de dar mayor claridad, las sentencias T-434 de 2018 y T-006 de 2019¹⁰⁴, en atención a la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001, resumen en materia de educación, las competencias en cada nivel de gobierno, respecto de la destinación que deben tener los recursos del SGP, para cumplir con los cometidos estatales. Así las cosas, un municipio puede certificarse, de acuerdo al número de habitantes y al cumplimiento de unos requisitos¹⁰⁵, caso en el cual

¹⁰¹ Ver los artículos del 1 al 4 de la Ley 715 de 2001.

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencias T-279 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y T-434 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia T-279 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹⁰⁴ MP Antonio José Lizarazo Ocampo y MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, respectivamente.

¹⁰⁵ Algunos de los requisitos se encuentran en el numeral 5° de la Ley 60 de 1993. El municipio debe demostrar: (i) sistemas organizados de planeación de información y pedagogía; (ii) eficiencia y eficacia institucional; y (iii) que realizan aportes permanentes con recursos propios para la educación. En concordancia con la disposición legal descrita, el artículo 20 de la Ley 715 de 2001, determinó que son entidades territoriales certificadas en educación, los departamentos y los distritos. A su vez, estableció que la Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes

tendrá plena autonomía en el manejo de los recursos asignados por la Nación a través del SGP; y en caso contrario, si el municipio no se encuentra certificado, es el departamento en quien recae la responsabilidad de garantizar el adecuado manejo de los recursos destinados al servicio educativo en ese territorio.

5.5. En este orden de ideas, se estima pertinente transcribir algunos apartes de la sentencia T-434 de 2018 para ilustrar de mejor manera algunas de las funciones que competen a los entes territoriales en esta materia, acorde con la Ley 715 de 2001:

“Los municipios certificados en educación son competentes, entre otras cuestiones, para: (i) “participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones”; y (ii) “mantener la actual cobertura y propender a su ampliación”.

En lo referente a los municipios no certificados, el Legislador les asignó las siguientes funciones: (i) administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad del servicio de educación; (ii) participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación; y (iii) suministrar la información al departamento y a la Nación con calidad y en la oportunidad que se señale.

La ley 715 de 2001 estableció las competencias generales de los departamentos en el sector educativo en los municipios no certificados, dentro de las cuales se mencionan: (i) prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar; (ii) mantener la cobertura actual y propender su ampliación; y (iii) ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República”.

5.6. Acorde con lo anterior, son múltiples las funciones que tiene el departamento frente a los municipios no certificados y que se enlistan en su totalidad en el numeral segundo del artículo 6° de la Ley 715 de 2001; en esta medida, tienen un rol activo y de importancia, porque les corresponde administrar los recursos que reciben del SGP, haciendo una distribución adecuada entre todos los municipios no certificados dentro de su jurisdicción. Al respecto la sentencia C-612 de 2002¹⁰⁶, se refirió a la coordinación que debe existir entre departamentos y municipios no certificados en atención a la autonomía territorial de cada uno de

¹⁰⁶ MP Alfredo Beltrán Sierra y MP Jaime Córdoba Triviño

ellos cumpliendo con una distribución funcional de competencias que no riñe con la Constitución Política.

6. De la carencia actual de objeto y las diferentes modalidades. Reiteración jurisprudencial

6.1. Es reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que señala que la carencia actual de objeto se configura cuando las pretensiones plasmadas en la acción de tutela, no pueden ser satisfechas por el juez de conocimiento a través de orden alguna, o que existiendo dicha orden, ésta no surtiría ningún efecto¹⁰⁷. Pues bien, existen tres escenarios diferentes que dependen de las circunstancias fácticas en que se presentan, a saber:

6.1.1. *Hecho superado*. Esta situación se presenta después del momento de interposición de la acción de tutela y antes de emitirse el fallo correspondiente; y consiste, en que como consecuencia del actuar de la parte demandada, cesó o superó la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la parte accionante¹⁰⁸. Entonces, esta figura aparece cuando se ejecutó lo requerido en la solicitud de amparo (acción u abstención) y, por tanto, la afectación desaparece, siendo inoperante la intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado¹⁰⁹.

6.1.2. *Daño consumado*. A diferencia del anterior, esta hipótesis se da cuando el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela produjo un perjuicio; por lo tanto, cualquier decisión del juez al respecto, con el fin de hacer que cese la vulneración o impedir que se materialice el peligro sería completamente intrascendente¹¹⁰. En este escenario el juez puede optar por dictar un pronunciamiento de fondo cuando: “(i) la declaración de la violación hace parte de los derechos del afectado; (ii) el pronunciamiento de la Corte puede funcionar como garantía de no repetición frente al resto de las personas; y (iii) resulta relevante para realizar pedagogía constitucional sobre la materia”¹¹¹.

6.1.3. *Acaecimiento de una situación sobreviniente*. Tiene lugar en aquellos casos en que se modifican los hechos originales planteados al inicio de la tutela, sin intervención alguna del accionado, a partir de la actuación de un tercero o del mismo accionante, que ocasionan un cambio tal en la nueva situación fáctica, haciendo que la protección solicitada no sea necesaria, ya sea porque se satisfizo o porque en el nuevo escenario no se amerita¹¹².

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencias SU-225 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada); T-358 de 2014 (MP Jorge Iván Pretelt Chaljub); T-038 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-022 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-038 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-287 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

¹¹² Corte Constitucional, sentencia T-107 de 2018 (MP Carlos Bernal Pulido).

Así pues, el hecho sobreviniente, se diferencia del hecho superado y del daño consumado, porque no se origina en una actuación de la parte accionada dentro del trámite de tutela, y tampoco acaece el hecho dañoso o materializa la amenaza. En la sentencia T-107 de 2018 se afirmó, que *“en razón de ello, y según las circunstancias de cada caso, el juez constitucional puede pronunciarse de fondo cuando encuentre que existan actuaciones a surtir, como la repetición por los costos asumidos o incluso, procesos disciplinarios a adelantar por la negligencia incurrida”*¹¹³.

7. Análisis del caso en concreto

7.1. El personero municipal de Villa de Leyva, en representación de los niños, niñas y jóvenes de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas de su municipio y la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, por la presunta vulneración de sus derechos a la educación y a la integridad física, ante la evidente falta de mantenimiento de la infraestructura que la colocaba en riesgo de colapso, o incluso de ocasionar daños en la humanidad de los estudiantes y profesores. La petición de amparo del funcionario se encaminó a solicitar que se adelanten las gestiones de índole presupuestal y administrativo, para realizar los estudios y obras necesarias para una oportuna readecuación de la edificación afectada.

7.2. El accionante, como agente oficioso de la comunidad académica, también señaló en su escrito introductorio que acudía en defensa de los intereses del personal docente y administrativo de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte; sin embargo, como se expuso en el aparte de la legitimación en la causa por activa (ver *infra*. I.2.1.), es claro en estos casos, su deber de acreditar dicha representación mediante una autorización expresa de partes de las personas que representa o la mención acerca de la imposibilidad de los agenciados de acudir en defensa de sus derechos con la relación de los nombres. Como no se evidenció en el estudio de procedencia, ninguna de estas dos circunstancias, se tiene que la acción resulta improcedente únicamente, respecto de ellos.

7.3. En el fallo de primera instancia, se ampararon los derechos a la educación, integridad física y al trabajo de toda la comunidad académica, docente y administrativa, de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, en atención, primordialmente, al estudio técnico del 03 de marzo de 2016, actualizado el 27 de febrero de 2018, realizado por la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas de Villa de Leyva, en el que se mostraba el evidente deterioro de varios sitios estratégicos de la edificación (salones talleres, balcones, pasillos, etc), compuesta principalmente de madera, a causa de agentes xilófagos. Empero, el juez de segunda instancia revocó la anterior decisión, y en su lugar negó la protección de los derechos

¹¹³ *Ibidem*.

invocados por tres aspectos: (i) no se encontró vulnerado ningún derecho fundamental, en razón a que los estudiantes de la sede central, ya recibían sus clases normalmente en otras sedes educativas cercanas, como en la sede campestre de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, garantizándoseles también transporte y alimentación; (ii) no era notoria la necesidad de intervención urgente e inmediata del juez de tutela; y, (iii) porque a partir de los hechos narrados, lo que en realidad se pretendía proteger mediante el uso de la acción de tutela eran derechos colectivos, siendo procedente la acción popular, regulada por la Ley 472 de 1998

7.4. Dos puntos importantes a tener en cuenta, son los relacionados con la titularidad del bien inmueble en donde se encuentra la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte ubicada en el municipio de Villa de Leyva (Boyacá), porque el municipio no cuenta con un título de dominio que los acredite como propietarios, aspecto que los limitó al no poder hacer inversión alguna sobre el mismo; y en segundo lugar, lo concerniente a las responsabilidades que le atañen a cada uno de los actores en el mantenimiento de la infraestructura, atendiendo al concepto de municipio no certificado, el cual ya fue expuesto en el acápite 5°.

7.5. Visto todo lo anterior, la Sala considera que las actuaciones realizadas por la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte y la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva, conforme a uno de los compromisos adquiridos en el acta de visita del 12 de abril de 2018 del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Villa de Leyva, en el que se estableció el traslado efectivo de todos los estudiantes junto con el personal docente de la sede central a la sede campestre, denotan que los alumnos continuaron sus clases con normalidad bajo condiciones más seguras, y supone que la amenaza o posible vulneración del derecho fundamental a la educación no ocurrió o se superó antes de la interposición de la presente tutela, y consecuentemente cualquier eventual daño a la integridad física de esas personas, al no acudir más a ese sede, no podría concretarse.

7.6. A pesar de lo anterior, esta Sala no puede pasar por alto que la municipalidad no haya adelantado gestión alguna para normalizar la situación, de vieja data, que se presenta con el lote o terreno donde se encuentra la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte y que ese hecho haya servido como excusa para no realizar ningún tipo de inversión. Aunado, a la poca claridad que existe entre los diferentes niveles de gobierno frente la responsabilidad de cada uno de ellos respecto del mantenimiento de las infraestructuras educativas, como si se tratara de ruedas sueltas o islas dentro de la administración, olvidando los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política que rigen la función pública, en especial los de celeridad y eficacia, así como los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad a que se refiere el artículo 288 *ibídem*.

7.7. Se reitera que el Estado colombiano, al hacer parte de diferentes instrumentos internacionales, ha adquirido diversos compromisos en pro de mejorar la educación de los niños, actuando desde diferentes frentes; uno de ellos, impacta el atributo de la disponibilidad que, según la Observación General no. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, parte de la premisa de que : “*Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte*”; y más adelante agrega “*las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable(...)*”. Más específicamente, la sentencia C-376 de 2010¹¹⁴ estableció que este elemento, como parte del servicio de educación puede resumirse “*en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras*”.

7.8. En ese contexto, resulta crucial que la entidad accionada pueda disponer de ese inmueble, para que después de superado el escollo jurídico acerca de la falta de título que acredite la propiedad de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte en cabeza de la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva, se puedan ejecutar en beneficio de los niños y jóvenes villaleyvanos, las adecuaciones necesarias en condiciones de seguridad; las que indudablemente y con meridiana claridad, en materia de educación, se traduciría en mejorar la oferta académica para dicha población, e incluso para comunidades cercanas; además de hacer realidad el cumplimiento de las garantías estatales.

7.9. Pues bien, al revisar el expediente, se tiene certeza de la existencia de dos actos jurídicos plenamente identificados¹¹⁵, los cuales en su momento fueron elevados a escrituras públicas, pues uno se llevó a la Notaría Única de Villa de Leyva el 17 de junio de 1939, y el otro se dio en la Notaría Segunda de Tunja el 1° de diciembre de 1947; y que a pesar del tiempo transcurrido, pueden tener la virtualidad de esclarecer la titularidad del dominio sobre el inmueble en donde funciona la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, y facilitar de esa manera las inversiones sobre el mismo, sin que se incurra en tipos penales, como el descrito en el artículo 397 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011¹¹⁶.

7.10. En este sentido, se trata de que la actual Administración municipal de Villa de Leyva, de manera eficiente, por intermedio de los servidores públicos adscritos a esa planta de personal, pueda indagar acerca del contenido de las dos escrituras públicas mencionadas, y establecer a partir de allí, una hoja de ruta que

¹¹⁴ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁵ Así se estableció a partir de la respuesta brindada por Giovanna Andrea Cortes Castro, personera municipal en 2003, al señor Luis Alejandro López Bautista, rector del ITINAR de ese entonces; en oficio allegado al expediente.

¹¹⁶ Peculado por apropiación. El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.

permita desplegar todas las herramientas legales que estén a su alcance para aclarar la titularidad de ese bien inmueble, y de esa manera recuperar jurídicamente la edificación para colocarla nuevamente al servicio de la comunidad educativa del Instituto Educativo Técnico Industrial Antonio Ricaurte, haciendo las adecuaciones que requiera, recordando todo lo concerniente al manejo del presupuesto del SGP de los municipios no certificados.

De igual manera, toda vez que la información de las escrituras públicas provino de una respuesta de la Personería Municipal de Villa de Leyva dada al Rector de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, en comunicación del 30 de julio de 2003, la actual Administración si lo considera necesario, podrá acudir a los archivos de estas entidades, como punto de partida de esa hoja de ruta mencionada en el párrafo anterior, y si lo estima pertinente contar con la colaboración de éstas para hacer más expedito el trámite a realizar.

7.11. En síntesis, la Sala (i) confirmará parcialmente la sentencia de segunda instancia proferida el 04 de octubre de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, que revocó el fallo del 05 de agosto de 2019, emitido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva, que amparó los derechos invocados por el accionante, y en su lugar negó la protección de los derechos fundamentales invocados por Henry Javier Peña Cañón, Personero Municipal de Villa de Leyva, quien actuó como agente oficioso de las niñas, niños, jóvenes de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva; (ii) declarará la improcedencia parcial de la tutela, al no existir legitimación en la causa por activa en los derechos invocados por el Personero Municipal de Villa de Leyva, respecto del personal docente y administrativo de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte; (iii) exhortará a la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva para que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia establezca una hoja de ruta con un plazo que no podrá superar los tres (3) meses, que deberá incluir las herramientas jurídicas que permitan esclarecer la titularidad del bien inmueble donde funciona la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, y así poder invertir en el mantenimiento y recuperación de los salones y aulas de clase; (iv) advertirá a la Secretaría de Educación de Boyacá, que en atención a los principios de celeridad, eficacia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y en el ámbito de sus competencias, desempeñe un rol más activo, participativo y colaborativo en la gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa de su región, en particular en municipios no certificados, como Villa de Leyva ya que el presupuesto de estos recae en el departamento.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia proferida el 04 de octubre de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja (Boyacá), que revocó el fallo del 05 de agosto de 2019, emitido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villa de Leyva que amparaba los derechos invocados por el accionante, y en su lugar negó la protección de los derechos fundamentales que habían sido invocados por el señor Henry Javier Peña Cañón, Personero Municipal de Villa de Leyva, quien actuó como agente oficioso de las niñas, niños, jóvenes de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte de Villa de Leyva; de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- DECLARAR LA IMPROCEDENCIA PARCIAL DE LA TUTELA, al no existir legitimación en la causa por activa en los derechos invocados por el Personero Municipal de Villa de Leyva, respecto del personal docente y administrativo de la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte; de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia.

Tercero.- EXHORTAR a la Alcaldía Municipal de Villa de Leyva, si aún no lo ha hecho, para que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia establezca una hoja de ruta con un plazo que no podrá superar los tres (3) meses, que deberá incluir las herramientas jurídicas que permitan esclarecer la titularidad del bien inmueble donde funciona la sede central de la Institución Educativa Técnico Industrial Antonio Ricaurte, y así poder invertir en el mantenimiento y recuperación de los salones y aulas de clase.

Cuarto.- ADVERTIR a la Secretaría de Educación de Boyacá, que en atención a los principios de celeridad, eficacia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y en el ámbito de sus competencias, desempeñe un rol más activo, participativo y colaborativo en la gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa de su región, en particular en municipios no certificados, como Villa de Leyva, ya que el presupuesto de estos recae en el departamento.

Quinto.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General