

Al Despacho del señor Juez, para lo que en derecho corresponda. Vetas, 6 de octubre de 2022.

Ciro Alfonso Arias Gelvez
Secretario

Radicación : 68867-40-89-001-2022-00016-00
Proceso : Incidente de Desacato.
Providencia : Decide Incidente.
Demandante : Personería Municipal de Vetas.
Demandado : Secretaria de Educación Departamental de Santander y Ministerio de Educación Nacional.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE VETAS
Vetas, Seis de octubre de dos mil veintidós

ANTECEDENTES

El 29 de Julio de 2022 -fls. 54-56 C.1-, se efectuó el requerimiento previo a los titulares de la Secretaría de Educación Departamental de Santander y el Ministerio de Educación Nacional para que informaran las razones por las cuales no se había dado cumplimiento a la sentencia de tutela de fecha 9 de junio de 2022, en punto a las ordenes constitucionales de reiniciar el estudio técnico de planta de personal y el nombramiento de los docentes de educación física y de segundo grado de primaria. En la misma providencia se requirió al Gobernador de Santander y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

El 9 de agosto de 2022 -fls 67 – 68 C.1 - se volvió a efectuar el requerimiento previo al Ministerio de Educación Nacional, por el cambio del titular de dicha entidad. Así las cosas, con la respuesta allegada en ese entonces, se informó que, la subdirección de recursos humanos del sector educativo, la dirección de fortalecimiento a la gestión territorial y el viceministerio de educación preescolar, básica y media, eran las dependencias del Ministerio de Educación que estaban llamadas a responder por el cumplimiento del fallo de tutela, motivo por el cual, mediante providencia del 17 de agosto del 2022 -fls. 95 – 98 C.1-, se efectuaron los respectivos requerimientos previos.

El 27 de agosto de 2022 -fl 147 – 149 C.1 - se dio apertura formal al desacato en contra de los funcionarios requeridos de manera previa y sus superiores, esto es, los titulares de la Secretaría de Educación Departamental de Santander, la Gobernación de Santander, el Ministerio de Educación Nacional, la Subdirección De Recursos Humanos Del Sector Educativo, La Dirección de Fortalecimiento a La Gestión Territorial, el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y la Procuraduría General de la Nación. Con posterioridad, el Ministerio de Educación Nacional manifestó la nueva designación de los funcionarios respecto de quienes se les abrió formalmente el desacato, de manera que, el 7 de septiembre de 2022 - fls. 184 – 186 C.1 – se requirió de manera previa a los nuevos dignatarios que en la actualidad ocupan los cargos de la subdirección de recursos humanos del sector educativo, la dirección de fortalecimiento a la gestión territorial y el viceministerio de educación preescolar,

básica y media. Por auto del 15 de septiembre 2022 -fls. 207 – 211 C.1 – se les abrió formalmente el desacato y el 27 de septiembre siguiente -fls. 256-258 C.1 - el incidente se abrió a pruebas.

Visto lo anterior, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER.**

Concurrió al trámite para manifestar que *“por parte del grupo de talento humano docente, adscrito a la Secretaria de Educación Departamental de Santander se realizó el segundo estudio técnico de planta a la institución Colegio Juan Nepomuceno sede Primaria urbana del municipio de Vetas”* -fl. 121 C.1 -. De la misma manera, se indicaron las actuaciones que se habían surtido con ocasión de la designación de los docentes de segunda primaria y de educación física -fls.196-197 C.1 -. Asimismo, se adjuntaron los anexos para dar crédito a cada una de las respuestas allegadas junto con la Resolución 216 de 2022, a través de la cual la Gobernación de Santander efectuó una delegación a las Secretarías del Despacho respecto de acciones de tutela y desacatos. También se anexó la respuesta EE- 180502 a través de la cual, el Ministerio de Educación Nacional contestó a la solicitud de la Gobernación Departamental frente a la reconsideración del primer estudio técnico.

En otro aspecto, se allegaron los formatos 1 y 2 establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para adelantar el estudio técnico de planta docente, indicándose que *“no existe constancia de acuse de recibo del envío de tales documentos al ente Ministerial por cuanto dicha actuación no corresponde a las competencias de la entidad territorial en los términos de la Ley 715 de 2001”*; siendo que *“se realizó estudio técnico de planta el 3 de junio del año en curso. Es por esto que el Departamento de Santander es quien dentro de sus competencias debe garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de los estudiantes en su jurisdicción (...) se han fusionado algunos grados del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetas con el fin de garantizar la educación de los estudiantes bajo la metodología escuela nueva”* -fls. 224 anverso C.1 -. Se allegaron actas de reuniones y la carta dirigida al Ministerio de Educación, contestada a través de la respuesta EE- 180502 -fls. 229-255 C.1 -.

- **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.**

Concurrió al trámite para hacer un recuento normativo sobre las competencias de las entidades territoriales en materia de educación y en concreto, frente a la planta de personal docente manifestó que la reorganización de la misma corresponde a la Secretaria de Educación Departamental de Santander en los términos del artículo 2.4.6.2.3 del Decreto 1075 de 2015. Asimismo, indicó que en este Departamento durante la vigencia del año 2021, se adelantó un estudio técnico que arrojó como resultado: *“la no necesidad de 185 cargos de docentes de aula, dentro de los cuales se viabilizaran 81 cargo de docentes orientadores”* -fl. 81 anverso C.1-.

Así las cosas, el Ministerio de Educación indicó que, en conjunto con la Secretaria de Educación incidentada, se expidió el concepto técnico con radicado 2022-EE-116024, de fecha 27 de mayo de 2022, mediante el cual se ajustó la *matrícula de referencia* de 138.659 estudiantes y se realizó la creación de 81 cargos de docente orientadores. De

manera que, “esta cartera ministerial viene garantizando los docentes que requiere la entidad territorial y viabilizando los educadores necesarios para cubrir la necesidad de la oferta educativa (...) no es procedente la vinculación de más docentes financiados por el SGP (...) la entidad territorial de Santander, debe realizar la reorganización de la planta y ajustarla a la planta viabilizada” -fl. 82 y 82 anverso, 134 anverso, 135 y 272 C.1-.

Aunado a lo anterior, también se hizo referencia a que “es dable conocer que a la fecha la entidad cuenta con 84 cargos de docentes de aula excedidos con respecto a la planta viabilizada por este ministerio” -fl. 135 C.1-; así como que a través del sistema maestro se ha dado viabilidad para el cargue de 133 vacantes entre los meses de febrero y julio del año 2022 para 48 municipios y 88 establecimientos educativos -fl. 136 anverso C.1-. De igual forma, el ente ministerial indicó que “no se ha enviado por parte de la entidad territorial certificada de Santander el nuevo estudio técnico de planta de cargos ordenado en fallo de fecha 9 de junio de 2022, para verificación de cumplimiento de la normativa vigente y eficiencia del uso del recurso, por parte de esta Cartera Ministerial” -fl. 139 anverso, 178, 203 C.1-.

Además, para el Ministerio “es claro indiciar que el hecho de que exista un concepto técnico anterior, no imposibilita a la entidad territorial certificada, para presentar nuevos estudios cuando lo considere pertinente, lo cual valga recordar la secretaria de educación de Santander no ha hecho conforme lo ordenado en el fallo de tutela” -fl. 178 C.1 -. También se hizo referencia a que “el archivo identificado como estudio de planta contiene un proceso interno del establecimiento Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, en el cual la entidad territorial informa la matrícula y el número de docentes asignados y no contiene los formatos 1 y 2 establecidos por esta Cartera Ministerial para llevar el estudio de planta”¹ -fl. 203 y 269 anverso C.1 -.

Finalmente, se manifestó que “los formatos 1 y 2 con los que la entidad territorial pretende acreditar el cumplimiento de la orden de tutela, no contienen un nuevo estudio técnico de planta docente, en realidad tratan de estudios que previamente había presentado la ETC en el mes de mayo de 2022 y que sirvieron de base para emitir el concepto técnico contenido en el oficio EE-116024 del 27 de mayo de 2022. La solicitud de reconsideración de la viabilidad del estudio de planta fue contestada mediante la comunicación 2022-EE-212356 del 07 de septiembre de 2022, en los mismos términos que el concepto técnico emitido previamente, lo anterior en atención a que la secretaria de educación departamental de Santander no ha presentado nuevos estudios o acreditado nuevas condiciones que permitan fijar una postura diferente” -fl. 283 anverso y 284 C.1-.

- **SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS DE VETAS.**

Allegó al informativo la certificación del área métrica de las aulas de clase de Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás -fls. 167 – 175 C.1-.

- **COLEGIO SAN JUAN NEPOMUCENO DE VETAS.**

La institución educativa manifestó que “la baja matrícula se debe a la falta de población en el municipio (...) el docente de educación física reinició labores el pasado

¹ En esta respuesta el Ministerio de Educación Nacional adjuntó la guía de elaboración de estudio técnico

29 de agosto de 2022” -fl. 176 C.1 -; así como que “de conformidad con el estudio técnico de fecha 29 de abril se han desvinculado 3 docentes (...) tocó fusionar los grados transición y primero en un solo grupo y segundo y tercero en un solo grupo, con el fin de poder subsanar la falta de docentes en la escuela urbana integrada (...) el 12 de septiembre de 2022 inició labores el docente de segundo y tercero” -fls. 223 C.1 -

Para resolver **SE CONSIDERA:**

DEL INCIDENTE DE DESACATO

Cuando el sujeto o la autoridad responsable del agravio no da cumplimiento a lo resuelto dentro del término estipulado, el juez de tutela está llamado a hacer acatar la orden constitucional con el fin de garantizar la efectividad del derecho protegido, para lo cual puede, además de adoptar las medidas para propiciar el cumplimiento – artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 –, tramitar el incidente de desacato contra el obligado que se muestre renuente a la observancia del fallo.

En efecto, “el sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador”².

Ahora bien, la tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial. En este orden de ideas, “la autoridad que adelante el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso”³.

Así las cosas, en el proceso de verificación que adelanta el juez del desacato, es menester analizar, conforme al principio constitucional de buena fe, si el conminado a cumplir la orden “se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela. Bajo esa óptica, no habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo”⁴.

² Corte Constitucional, Sentencia SU 034 de 2018.

³ Op Cit.

⁴ Op cit.

Por manera que, en esta clase de actuaciones la labor judicial debe apuntar a establecer la *responsabilidad subjetiva*⁵ en cabeza del destinatario de la orden de tutela, *“pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo”*⁶, toda vez que el incidente de desacato constitucional se gobierna por las reglas y principios del derecho sancionador, lo que quiere significar que *“todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato”* ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de *‘todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento’ del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento*”.

Por último, la finalidad que persigue el incidente de desacato, ha sido decantada *“de vieja data, la Corte ha acogido en su Sala Plena y ha mantenido que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada”*⁷. (subrayado del original).

DEL CASO CONCRETO

Sea lo primero advertir que, tanto los requerimientos previos⁸, como las ordenes de apertura formal⁹, fueron notificadas en debida forma y cada una de las partes incidentadas tuvo acceso al expediente, de manera que, el ejercicio del derecho de contradicción se encuentra garantizado, indicándose al respecto que frente al Ministerio de Educación Nacional, dicha entidad manifestó que la defensa de las áreas vinculadas al presente trámite es ejercida por la *oficina asesora jurídica*, de modo que, cualquier pronunciamiento que se haga desde aquella *debe entenderse en nombre y representación de cualquier dependencia del MEN* -fl 179 C.1 -.

⁵ Op cit: *“lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado– pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción”*.

⁶ Op Cit.

⁷ Op Cit.

⁸ A folios 58, 60, 62, 64, 66, 70, 72, 74, 76, 78 anversos, 102-103, 108-109 y 188, 190, 192 y 193 anversos del C.1, se dejó la constancia del acuse de recibo respecto de la entrega que el correo institucional del Juzgado dejó en el sentido de indicar que a las direcciones electrónicas: educacion@santander.gov.co, personeria@vetas-sanatander.gov.co, procuraduria@deaj.ramajudicial.gov.co, tutelas@sanatander.gov.co, viceministeriobasicaymedia@mineduccion.gov.co, fortalecimientogestion@mineduccion.gov.co, recursoshumanos@mineduccion.gov.co, fueron entregados el mensaje de datos contentivo de la notificación del requerimiento previo de éste trámite, adjuntándose el auto y los respectivos anexos.

⁹ A folios 157-166, 212-215, 217-219, 221, anversos del C.1, se dejó la constancia del acuse de recibo respecto de la entrega que el correo institucional del Juzgado dejó en el sentido de indicar que a las direcciones electrónicas: educacion@santander.gov.co, personeria@vetas-sanatander.gov.co, procuraduria@deaj.ramajudicial.gov.co, tutelas@sanatander.gov.co, viceministeriobasicaymedia@mineduccion.gov.co, fortalecimientogestion@mineduccion.gov.co, recursoshumanos@mineduccion.gov.co, fueron entregados el mensaje de datos contentivo de la notificación de la apertura formal del desacato, adjuntándose el auto y los respectivos anexos.

Así las cosas, es importante precisar que el desacato se promovió frente a 2 aspectos en concreto. El primero relacionado con la designación de los profesores de educación física y primaria y el segundo, frente al estudio técnico de la planta de personal del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás. En este orden se tiene que, en cuanto a la designación del personal docente, la orden judicial se encuentra cumplida como se colige de la respuesta allegada por la institución educativa en el sentido de indicar que el 29 de agosto de 2022 y el 12 de septiembre siguiente, son las fechas que corresponden al inicio de las labores de los profesores cuya designación estaba pendiente y que se materializó a través de las Resoluciones Nos. 08705 de fecha 5 de mayo de 2022 y 19774 de fecha 7 de septiembre de 2022, ambas expedida por la Secretaria de Educación Departamental de Santander.

Visto lo anterior, frente a la primera conducta que se imputó como base del presente desacato, se tiene que, se abstendrá el Despacho de imponer sanción ante la designación efectiva, posesión e inicio de labores de los docentes **ALEXIS YOVANNY SILVA PLATA** como profesor de segundo y tercero primaria y **ÁLVARO ENRIQUE VELASCO GONZÁLEZ** como docente de educación física; ambos en el Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás.

Ahora bien, en cuanto al estudio técnico de planta, es importante señalar que la orden constitucional está dirigida a establecer que el movimiento de los docentes del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás no conlleve un efecto regresivo, sino que por el contrario se mantengan o mejoren las condiciones de adaptabilidad, aceptabilidad y acceso de la población estudiantil, para lo cual las conclusiones del estudio técnico deben representar la realidad territorial, en procura de conservar la prestación educativa con calidad, lo cual implica tener en cuenta las condiciones de infraestructura de cara a la distribución de cursos por número de estudiantes.

Así las cosas, frente a la orden relacionada con el estudio técnico de planta, a manera de contexto, tenemos que con ocasión de la comunicación *EE-116024 del 27 de mayo de 2022*, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y las actas de las reuniones celebradas durante el año 2021 entre el ente ministerial y la Secretaria de Educación Departamental de Santander - que fueron aportadas al informativo -, se adelantaron una serie de diligencias administrativas para ajustar y adaptar la planta de docentes en este Departamento, siendo que, concretamente frente al Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, el 29 de abril del 2022 se elaboró un documento denominado “*estudio técnico de planta*”, en cuya conclusión se indicó que a la institución educativa le sobraban 3 docentes de primaria y 1 de básica secundaria y media.

Frente a dicha conclusión, esta Judicatura se pronunció en sede constitucional en los términos antedichos, siendo que el 18 de agosto de 2022 -fl. 123 C.1 - volvió a elaborarse un documento denominado “*estudio técnico de planta*”, que a diferencia del primero, ajustó algunos datos respecto de la matrícula de estudiantes y dio cuenta de los 3 docentes de primaria que fueron retirados de la planta de personal del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, novedad que fue confirmada por el Rector de la institución. Con todo, este segundo documento presenta inconsistencias frente a la sumatoria total de los estudiantes de la sede principal que totaliza en 206; no obstante, la operación aritmética arroja un resultado de 215 alumnos (79 en prescolar

y básica primaria + 109 en básica secundaria + 27 en secundaria media), imprecisión que debe corregirse. Además, se indicó que se requieren 11.64 docentes y en nómina hay 11. Esto último sin tomar en cuenta las sedes veredales.

En estos términos, debe verificarse si en efecto la orden constitucional de volver a gestionar el estudio técnico fue acatada o no. Para dicha finalidad, es preciso tener en cuenta que la modificación de la planta de personal de una institución educativa, está reglada en los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001, ora el Decreto 1075 de 2015 (artículo 2.4.6.2.3) y esquematizada en la guía de *cómo elaborar un estudio técnico de modificación de plantas docente y directivo docente* del Ministerio de Educación Nacional, en donde se describe el paso a paso y las obligaciones que en términos de ley se asumen por parte de la entidad territorial, ora la cartera ministerial.

De manera que, tal y como lo ha venido manifestado de forma reiterada el Ministerio de Educación Nacional, el documento que la Secretaría de Educación Departamental de Santander denominó "*estudio técnico de planta*", no es en estricto sentido tal estudio, sino *un proceso interno del establecimiento Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, en el cual la entidad territorial informa la matrícula y el número de docentes asignados*. Lo anterior, por cuanto en el escrito allegado por la incidentada no se observa el agotamiento de las instancias correspondientes, tampoco se evidencia el estado del arte de la información preliminar, ni los análisis de estrategias de cobertura, se echan de menos los soportes para la distribución de la planta docente y las consideraciones frente a las correspondencias que deben existir entre la infraestructura escolar en relación al número de estudiantes por aula, en clave de la norma técnica NTC 4595. Tampoco se aprecian las gestiones, ni el envío de los formularios 1 y 2, todo lo cual se requiere con su debida estructuración, desarrollo metodológico y aplicación al caso concreto.

De manera que, el documento que la Secretaria de Educación Departamental de Santander denominó "*estudio técnico de planta*" no puede asumirse como tal porque carece de las exigencias sustanciales que debe contener, así como tampoco cuenta con las explicaciones constitucionales que conforme a la sentencia de tutela de fecha 9 de junio de 2022 deben ofrecerse para justificar la disminución del plantel docente y además, no se han enviado los formularios 1 y 2 al Ministerio de Educación Nacional. Luego, ante la falta de motivación y agotamiento de los pasos que deben seguirse para expedir el estudio técnico de planta, no puede pretenderse que la sola recopilación de actas de reuniones y el simple ajuste de las imprecisiones de los datos de matrícula que se indicaron en el fallo de tutela y que de nueva cuenta se cometieron al totalizar el número de estudiantes, supla todo lo anterior.

Así las cosas, como existe una hoja de ruta para poder modificar la planta de personal docente, la misma debe agotarse. Siendo pertinente resaltar que el envío de los formularios 1 y 2 es de obligatorio cumplimiento para la entidad territorial. Motivo por el cual, para esta Judicatura no son de recibo las razones expuestas por la Secretaria de Educación Departamental de Santander en el sentido de indicar que no debe hacer dicha remisión porque la competencia para modificar la planta de personal de profesores es de la entidad territorial y no del Ministerio, ello por cuanto ese razonamiento desatiende las normas que se citaron en párrafos anteriores y

contraviene los parámetros establecidos por el órgano rector en materia de educación. Además, de que la misma Secretaría incidentada reconoció que es su obligación enviar tales formularios, como así lo estipuló en el acta de la reunión del 15 de julio del 2021, acápite *Compromisos adquiridos, compromiso No. 2: “realizar ajustes al formato 1 y 2 del estudio técnico de planta y **entregar al Men**, responsable: ETC”* -fl. 242 C.1, subrayado fuera del original -. Luego, resulta inadmisibile que ahora desconozca la obligación legal que le asiste en dicho sentido.

En suma, el documento que la Secretaría de Educación Departamental de Santander denominó “*estudio técnico de planta*”, no lo es y a no dudarlo para poder elaborarlo conforme al ordenamiento jurídico, debe remitir los formularios 1 y 2 al Ministerio de Educación Nacional. Ahora bien, vistas las actuaciones que faltan por cumplirse y los ajustes en la carga motiva, ora de transparencia que debe contener el documento con el que se perfeccione el estudio técnico de planta de docentes del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, esta Judicatura insiste en la importancia de ofrecer las razones constitucionales que justifiquen las conclusiones de los resultados que se obtengan al final del proceso que falta por continuar. Es por ello, que al memorarse las actuaciones surtidas en este caso, se tiene que a fecha 26 de abril de 2022, data el primer documento que se denominó “*estudio técnico de planta*” y a través del cual la Secretaria de Educación Departamental de Santander concluyó la procedencia de una disminución de la planta de docentes del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, siendo esa la determinación que la entidad territorial estaba obligada a reestudiar para establecer sus efectos regresivos en la prestación del servicio educativo.

Precisamente, como se indicó en la providencia de fecha 9 de junio de 2022, la Corte Constitucional mediante las sentencias T – 305 de 2018, T – 781 de 2010¹⁰ y T – 690 de 2012, inaplicó el contenido normativo de los Decretos 3020 de 2002 y 490 de 2016, frente al “*número promedio de alumnos por docente de aula en la entidad territorial*” porque en cada uno de los casos analizados *la aplicación exhaustiva del Decreto afectaba la salvaguarda efectiva del derecho a la educación de los alumnos* y en concreto, esa era la labor que debía emprenderse por parte de la Secretaria de Educación Departamental de Santander, se itera, ofrecer las razones que conforme a la jurisprudencia constitucional y de ser el caso, le permitieran disminuir la planta de profesores del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás. Por demás, porque como también se indicó en el fallo de tutela, las sentencias T – 743 de 2013 y T – 137 de 2015, crearon un indicio constitucional a partir del cual se presume que la reducción de docentes en un plantel educativo, prima facie, afecta el derecho a la educación de los estudiantes. Esa, es la inferencia construida en punto a que una regla de experiencia demuestra que el número de educadores está supeditado a *la manera en que la ausencia de un docente o el hecho de que tenga que dictarles clases simultáneas a alumnos de distintos grados puede afectar la calidad de la educación que se imparte*.

Así las cosas, si la Secretaria de Educación Departamental de Santander, en el ámbito de su competencia y de manera anticipada a la terminación del proceso para expedir el estudio técnico de planta, pretendía convalidar la reducción de profesores con el segundo documento que elaboró el 18 de agosto de 2022, debió ofrecer las razones

¹⁰ En este caso, las ordenes se le impartieron a la misma Secretaría de Educación Departamental de Santander.

que desde el punto de vista constitucional le permitieran hacerlo, si es que ello era procedente. De manera que, volver a considerar que el único criterio de distribución de la planta de personal se contrae a la relación de estudiantes por docentes conforme al Decreto 490 aludido, sin que se expliquen las razones por las cuales, en los términos de la jurisprudencia constitucional, la reducción de docentes en el Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás no implica un efecto regresivo, se traduce en duplicar una actuación, con la inconsistencia advertida frente al total de alumnos, que agota solo un paso en el cumplimiento de la orden de amparo. Fuera de que este segundo documento tampoco es el estudio técnico propiamente dicho, por las razones que ya fueron expuestas.

Llegados a este punto, para establecer si se ha desacatado o no el fallo de tutela, esta Judicatura entiende que la Secretaria de Educación Departamental de Santander ha tenido como referente la comunicación *EE-116024 del 27 de mayo de 2022* que de manera general recoge los datos de las reuniones adelantadas en el departamento de Santander. Bajo este panorama, es importante que la Secretaría incidentada tenga en cuenta que el mismo Ministerio de Educación Nacional manifestó, en el trámite de este incidente, que *el hecho de que exista un concepto técnico anterior, no imposibilita a la entidad territorial certificada, para presentar nuevos estudios cuando lo considere pertinente* y precisamente, esa es la ruta que debe seguirse para acatar el sentido de la orden constitucional contenida en la sentencia del pasado 9 de junio.

Entonces, es importante precisar que la Secretaria de Educación Departamental de Santander ya no puede justificarse en *el oficio EE-116024 del 27 de mayo de 2022* en el caso concreto del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás porque el ente ministerial ya puso de presente que cualquier consideración técnica antecesora no es óbice para presentar nueva información, al paso que, la Gobernación de Santander solicitó la reconsideración de las indicaciones contenidas en dicho documento y además, si bien la respuesta del Ministerio de Educación Nacional frente a solicitud de reconsideración fue ratificar la actuación anterior, ello obedece a que *“la solicitud de reconsideración de la viabilidad del estudio de planta fue contestada mediante la comunicación 2022-EE-212356 del 07 de septiembre de 2022, en los mismos términos que el concepto técnico emitido previamente, lo anterior en atención a que la secretaria de educación departamental de Santander no ha presentado nuevos estudios o acreditado nuevas condiciones que permitan fijar una postura diferente”* -fls. 283 anverso y 284 c.1-.

En este orden de ideas, esta Judicatura comprende que si bien en principio la Secretaria de Educación Departamental de Santander tenía un referente para adoptar sus decisiones en el ejercicio de su competencia, dicha directriz no es óbice, como acaba de exponerse, para que en lo sucesivo las actuaciones que faltan por agotarse en cumplimiento de la orden de tutela estén dirigidas a concretar el envío de los formularios 1 y 2 al Ministerio de Educación Nacional y a la toma de decisiones que dentro de su competencia deban implementarse para que en el caso concreto, se tengan los elementos técnicos correspondientes para determinar con fundamento en la jurisprudencia constitucional, si la disminución de docentes del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás contiene un efecto regresivo o no.

Así las cosas, no se aprecia la presencia de un factor subjetivo, desidioso, ora doloso que comporte un desacato de la orden constitucional, sino que por el contrario en este mismo trámite se han venido aclarando circunstancias para dar cumplimiento al fallo de tutela de fecha 9 de junio de 2022. Frente a lo cual, se insiste, es necesario que la Secretaria de Educación Departamental de Santander envíe los formularios 1 y 2 al Ministerio de Educación Nacional, así como presentar nuevos estudios que soporten las condiciones explicadas en la solicitud de reconsideración deprecada por la Gobernación de Santander y de esta forma el ente Ministerial pueda permitirse una postura diferente atendiendo *las particularidades de cada región y en contexto de cada sede educativa* - fls. 203 y 269 anverso C.1-.

Ahora bien, mientras la Secretaria de Educación Departamental de Santander asume dichas actuaciones, no puede pasarse por alto que la reducción de la planta de profesores del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetas generó un resultado regresivo que fue advertido por el Rector de la institución. En efecto, la falta de personal lo obligó a fusionar grados y en la actualidad se unieron preescolar y primero primaria en un solo grupo y de la misma manera, segundo y tercero primaria. Esta circunstancia permite colegir que la fusión de grupos, a la que de manera obligada se vio conminado el rector del Colegio ante la reducción intempestiva de su planta de profesores, implica una falta de docentes que puede desmejorar la prestación del servicio educativo, así como que, por las actuales condiciones de infraestructura del plantel educativo se desatiendan las normas técnicas en relación con la cantidad de estudiantes por aula de clase.

En este orden de ideas, al verificarse el informe del área métrica de las aulas de clase, allegado por la Secretaria de Planeación y Obras Públicas de Vetas, se tiene que, las dimensiones de los salones no están adecuadas para agrupar los grados fusionados y al mismo tiempo cumplir con las disposiciones de la norma NTC 4595 frente a los espacios para las clases de preescolar y primaria que requieren de un ambiente pedagógico tipo A¹¹. En la norma técnica en cita, se indica que un salón para 30 estudiantes debe contar con una dimensión de 54 m², en porcentajes de 2m² para cada estudiante de preescolar y 1.65 m² para cada estudiante de primaria, siendo que *“cada docente puede atender un esquema multigrado con metodología activa de escuela nueva hasta 8 estudiantes de preescolar y 22 estudiantes de básica primaria”*¹². Así las cosas, como el área métrica del salón de preescolar es de 30.80 m², la del salón de primero es de 34 m², la del salón de segundo es de 29.86 m² y la del salón de tercero es de 28.14 m², se tiene que, los 19 estudiantes que se fusionaron en un solo grupo de preescolar y primero y los 27 estudiantes que se fusionaron en un solo grupo de segundo y tercero, no cuentan con los espacios pedagógicos métricos mínimos que conforme a las norma técnica debe tener un ambiente tipo A.

En efecto, si por cada estudiante de preescolar debe existir un espacio de 2m², los 9 estudiantes de preescolar requieren de un aula con un metraje mínimo de 18m², área a

¹¹ https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-355996_recurso_10.pdf. Tercera Actualización. 2020.: *“Lugares que permiten flexibilidad en su uso, en los cuales es posible realizar trabajo individual (...) cálculos de áreas tomados con fundamento en los parámetros que establecen Ley 1523 de 2012, Decreto 2105 de 2007 y Decreto 1075 de 2012, numerales 2.3.3.1.4.1, 2.3.3.1.6.1 y 2.3.3.1.6.2.*

¹² https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-355996_recurso_10.pdf. Página 66 general, ora 57 de la numeración interna del documento. Anexo A. Tercera Actualización. 2020.

la que debe sumarse el espacio de 1.65m^2 por cada alumno de primaria, de modo que, los 10 alumnos matriculados en primero, requieren un total de 16.5m^2 ; siendo entonces que la fusión de los grados de preescolar y primero implica que los alumnos deben estar en un aula con un espacio mínimo de 34.5 m^2 que correspondería al metraje básico para agrupar a los 19 estudiantes, estándar que no cumplen las aulas de preescolar y primero, así como tampoco se ofrecen argumentos para indicar que la agrupación en espacios menores no resulta regresiva en la prestación del servicio educativo. Aunado a lo anterior, también es importante resaltar que, por disposición técnica el agrupamiento de alumnos en la metodología *nueva escuela*, que es la modalidad aludida por la misma Secretaría incidentada en el segundo documento de fecha 18 de agosto de 2022, permite que un docente pueda educar a 8 estudiantes de preescolar y en este caso son 9, luego se contraviene la norma técnica.

Ahora, si bien las aulas de cuarto y quinto primaria cuentan con el metraje que requiere la ubicación del grupo fusionado de preescolar y primero porque tiene un área superior a los 34.5m^2 y cualquiera de los grupos de cuarto o quinto por la cantidad de estudiantes matriculados 17 y 16, respectivamente, podrían ubicarse en los salones de preescolar o primero respetando el área mínima que requieren, ello podría tener lugar siempre y cuando, el cambio de salón no afecte a los estudiantes, ni a las instalaciones del plantel, ni genere mayores traumatismos académicos, nada de lo cual fue tenido en cuenta por la Secretaria de Educación Departamental de Santander. Asimismo, tampoco se cuenta con un aula para agrupar a los 27 estudiantes de segundo y tercero que fueron fusionados, en tanto requieren un espacio mínimo de 44.55 m^2 que no tiene ninguno de los salones de primaria, porque como se antedijo las aulas de preescolar a tercero tienen un metraje inferior y las del cuarto y quinto grado ocupan un área de 39.15m^2 y 39.44 m^2 , respectivamente; sin que tampoco se hayan dado las razones para indicar que, los estudiantes no se afectan al ser ubicados en un espacio menor al que les correspondería.

Además, un posible traslado de estudiantes de primaria a los salones de básica secundaria y secundaria media es improcedente. Primero, porque la cantidad de alumnos de secundaria que se reportan matriculados en cada uno de esos grados reciben sus clases en espacios académicos que respetan el área mínima requerida teniendo en cuenta el número de alumnos por grado y no pueden ubicarse en salones con menos metraje, como los de primaria. Segundo, los salones de primaria están ubicados en una sede diferente a la de secundaria. Tercero, las aulas de primaria están adecuadas para prestar el servicio educativo a los alumnos de preescolar a quinto, entre otras, porque cuentan con pisos y paredes revestidas de madera como una forma para procurar reducir el frío que genera el clima de este municipio, por lo que los salones de primaria están acoplados para que los estudiantes de menor edad puedan recibir sus clases en las mejores condiciones posibles y por ende, desplazarlos a un aula que no cuente con dicho acondicionamiento, puede implicar dificultades en el aprendizaje.

Con todo, en los términos de la sentencia T - 407 de 2012, un aula de clase, entre otros, *“se convierten un espacio de producción y reproducción de contenidos ideológicos, culturales, relaciones sociales que lo crean y lo mantienen. En este sentido, se puede pensar el aula como un espacio donde se juega un orden social y cultural, así como*

*diversas manifestaciones de su oposición". De manera que, "en los procesos de enseñanza y a través de la normativización de la conducta en el aula de clase, se produce un tipo de socialización que promueve el respeto, la tolerancia y los valores democráticos de igualdad y justicia. De lo anterior se desprende que en el aula, no solo se adquieren conocimientos académicos, sino también habilidades sociales y ciudadanas"*¹³. Así las cosas, además de lo ya señalado frente a los grupos fusionados, la reacomodación de aulas, por su naturaleza, debe contemplar el impacto que tendría en los estudiantes, aspecto que no fue tenido en cuenta, ni motivado por la Secretaría de Educación Departamental de Santander al momento de reducir la planta de profesores en el Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás.

Fluye entonces que, en las actuales condiciones arquitectónicas, resulta antitécnico que puedan impartirse las clases fusionadas en cualquiera de los salones de primaria, ora preescolar. Así como tampoco resulta viable una reacomodación de salones, al paso que, también se presenta el inconveniente de que un docente solo puede impartir su cátedra a 8 alumnos de preescolar en la modalidad *nueva escuela* y en este caso existen 9 menores matriculados, luego por esta arista, la fusión de preescolar y primero contraviene la norma técnica, sin que se ofrezcan argumentos para indicar que dicha desatención no comporta ningún efecto regresivo.

Así las cosas, la manifestación del rector de la institución educativa en el sentido de indicar que la fusión de grados se generó por la disminución intempestiva de docentes, junto con la ausencia de las debidas explicaciones constitucionales frente a las implicaciones que tiene la reducción de la planta de personal del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás en términos de reubicación de profesores, estudiantes e impacto de horarios escolares, entre otros, permite entender que la presunción constitucional de regresividad por disminución de educadores, tenga eco en esta ocasión. Lo que sumado a la desatención de las normas técnicas que genera la fusión de grados como acaba de exponerse, permite concluir que el cumplimiento de la orden de tutela, confirmada en este aspecto por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante sentencia del 18 de Julio del 2022, implica que la Secretaría de Educación Departamental de Santander deba recomponer el cuerpo docente de la institución educativa.

Lo anterior, porque si bien las actuaciones de la Secretaría incidentada no reflejan una actitud dolosa frente al cumplimiento de la orden de tutela, los actos desplegados con dicho propósito han generado una incorrección en la organización *eficiente*¹⁴ de la planta del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, que fue advertida por el Rector y

¹³ Sentencia T - 407 de 2012.

¹⁴ Sentencia T -137 de 2015: "*la organización eficiente de la planta docente estatal es condición necesaria para satisfacer la finalidad constitucional perseguida con la protección del derecho a la educación en sus diferentes componentes y dimensiones. En consecuencia, la falta de nombramiento oportuno de los docentes, o la destinación de estos en un número inferior al requerido para satisfacer las necesidades de los distintos planteles educativos oficiales del país compromete la prestación continua y permanente del servicio (disponibilidad) al tiempo que la permanencia y estabilidad de los docentes en las instituciones educativas contribuye a asegurar el acceso al sistema (accesibilidad), porque de ello depende la posibilidad de ampliación de cobertura educativa, y su prestación en condiciones de calidad (aceptabilidad)*". En esta sentencia se indicó que esta es la regla de derecho adoptada en la Sentencia T - 743 de 2013 y que resulta relevante para resolver el caso. Luego se trata de la confirmación de la Ratio que se ha venido exponiendo como precedente que orienta la resolución de la presente acción constitucional.

en este caso, refrendada por la presunción constitucional de regresividad escolar. De manera que, los efectos regresivos que tuvo la decisión adoptada por la Secretaria de Educación Departamental de Santander en los actos que desplegó para cumplir parcialmente la orden de tutela, deben conjurarse y para dicho propósito, se tendrá en cuenta que, de conformidad con el segundo documento de fecha 18 de agosto de 2022, el Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás requiere en su sede principal de 11.64 docentes y solo cuenta con una nómina 11, lo que sugiere, al menos un docente más.

Finalmente, a propósito de la Resolución 216 de 2022, a través de la cual la Gobernación de Santander efectuó una delegación a las Secretarías del Despacho respecto de acciones de tutela y desacatos, se impone precisar que *“tal argumento no es de recibo, porque so pretexto de un acto de delegación, la Gobernación de Santander no puede quedar eximida del cumplimiento de las funciones que, por la Constitución y por la ley, tiene a su cargo. En efecto, cabe recordar que el acto de delegación de una función administrativa no extingue la responsabilidad por el ejercicio de la función en cabeza del delegante, sino que, por el contrario, subsiste entre este y el delegatario un vínculo que busca garantizar la función administrativa y su unidad, así como los principios de dirección, orientación e instrucción”*¹⁵.

CONCLUSIONES.

En el presente caso, las ordenes de la sentencia de tutela de fecha 9 de junio de 2022, no están desacatadas. La designación de docentes, aunque de manera tardía porque se tomó más de 2 meses y medio, con las consecuencias lesivas que ello generó en los estudiantes de segundo primaria, ya se efectuó y en cuanto al estudio técnico de planta de personal, se avizora un cumplimiento parcial, respecto de lo cual se encuentran pendientes el envío de los formularios 1 y 2 al Ministerio de Educación Nacional y la presentación de nuevos estudios que soporten las condiciones explicadas en la solicitud de reconsideración elevada por la Gobernación de Santander, para que en concreto frente al Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, pueda ajustarse la planta de personal de manera eficiente.

Aunado a lo anterior, mientras se llevan a cabo las actuaciones que debe surtir la Secretaria de Educación Departamental de Santander, en este trámite incidental se constató que la decisión de disminuir la planta de personal del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás no cuenta con ninguna justificación constitucional. Además, en las actuales circunstancias, las directrices contenidas en el *oficio EE-116024 del 27 de mayo de 2022*, no constituyen un referente obligatorio, en tanto a voces del mismo Ministerio de Educación Nacional, el *hecho de que exista un concepto técnico anterior, no imposibilita a la entidad territorial certificada, para presentar nuevos estudios cuando lo considere pertinente*. Amen de lo cual, *la solicitud de reconsideración de la viabilidad del estudio de planta fue contestada mediante la comunicación 2022-EE-212356 del 07 de septiembre de 2022, en los mismos términos que el concepto técnico emitido previamente, lo anterior en atención a que la secretaria de educación departamental de Santander no ha presentado nuevos estudios o acreditado nuevas condiciones que permitan fijar una postura diferente*.

¹⁵ Sentencia T – 500 de 2020.

Finalmente, esa falta de razones constitucionales que permitan justificar la disminución de la planta de profesores en el Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, implicó que se presentaran situaciones regresivas en la prestación del servicio educativo en los grados de primaria, como lo advirtió el rector de la institución y se constató con la presunción de regresividad escolar. Además, las pruebas allegadas al informativo dieron cuenta del incumplimiento de las normas técnicas respecto de las áreas métricas de los espacios escolares que se generó con la fusión de cursos que implicó la reducción intempestiva de docentes. De manera que, como el cumplimiento de la orden constitucional que promovió este incidente implica no generar efectos regresivos, la Secretaría de Educación Departamental de Santander debe conjurar la circunstancia que ella misma causó y en ese orden, recomponer de la planta de profesores, al menos con un docente más.

Sin más consideraciones, el Juzgado Promiscuo Municipal de Vetás,

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de imponer sanción por desacato en el presente trámite incidental, elevado por la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE VETAS**, en contra de la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**, la **GOBERNACIÓN DE SANTANDER**, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** y sus dependencia: la **SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR EDUCATIVO**, la **DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN TERRITORIAL** y el **VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA**, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR un cumplimiento parcial de la orden contenida en el numeral segundo de la sentencia de tutela de fecha 9 de junio de 2022, en punto al estudio técnico de planta de personal

Parágrafo 1: Como consecuencia de la anterior declaración, disponer que el cumplimiento de la orden de tutela, implica:

- Que la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**, debe remitir al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** los formatos 1 y 2.
- Que la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**, debe presentar nuevos estudios que soporten las condiciones explicadas en la solicitud de reconsideración fechada el 18 de agosto de 2022 por la Gobernación de Santander, para que en concreto frente al Colegio San Juan Nepomuceno de Vetás, pueda ajustarse la planta de personal de manera eficiente y se corrijan los datos frente al número total de estudiantes de la sede principal que se reportaron en el segundo documento de fecha 18 de agosto de 2022.

Parágrafo 2: Lo anterior debe agotarse en un término razonable que no podrá superar los 3 meses, contados a partir de la notificación de esta decisión.

TERCERO: DISPONER que el cumplimiento de la orden constitucional que promovió este incidente implica no generar efectos regresivos, de manera que, la **SECRETARIA**

DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER debe conjurar la circunstancia que ella misma causó, a más tardar en el término de un mes¹⁶ contado a partir del día siguiente a la notificación de la presente decisión, **ADOPTANDO** las medidas necesarias para recomponer la planta de profesores de la Institución Educativa del **COLEGIO SAN JUAN NEPOMUCENO DE VETAS**, con al menos 1 docente más en los grados de primaria.

Parágrafo 1: En ningún caso la orden del incidente implica afectación, disposición u ordenación del presupuesto o gasto público.

Parágrafo 2: Mientras se concluye el proceso del estudio técnico de la planta de docentes del Colegio San Juan Nepomuceno de Vetas, la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER** debe **ABSTENERSE** de disminuir la actual planta de profesores con la que cuenta la institución educativa.

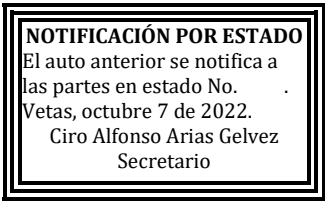
CUARTO: Para conocimiento de la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**, que a voces del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**:

- *“La solicitud de reconsideración de la viabilidad del estudio de planta fue contestada mediante la comunicación 2022-EE-212356 del 07 de septiembre de 2022, en los mismos términos que el concepto técnico emitido previamente, lo anterior, en atención a que la secretaria de educación departamental de Santander no ha presentado nuevos estudios o acreditado nuevas condiciones que permitan fijar una postura diferente”.*
- *“el hecho de que exista un concepto técnico anterior, no imposibilita a la entidad territorial certificada, para presentar nuevos estudios cuando lo considere pertinente”.*

QUINTO: Para conocimiento de la **GOBERNACIÓN DE SANTANDER**, que en los términos de la sentencia T – 500 de 2020:

- *“la Gobernación de Santander no puede quedar eximida del cumplimiento de las funciones que, por la Constitución y por la ley, tiene a su cargo. En efecto, cabe recordar que el acto de delegación de una función administrativa no extingue la responsabilidad por el ejercicio de la función en cabeza del delegante, sino que, por el contrario, subsiste entre este y el delegatario un vínculo que busca garantizar la función administrativa y su unidad, así como los principios de dirección, orientación e instrucción”.*

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.



JOSE FERNANDO ORTIZ REMOLINA
JUEZ.

¹⁶ Termino concedido por la Corte Constitucional en las sentencias T – 137 de 2015 y T – 389 de 2020.

Firmado Por:
Jose Fernando Ortiz Remolina
Juez Municipal
Juzgado Municipal
Juzgado 001 Promiscuo Municipal
Vetas - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **dc9185795de8730f9426c87568350e8e7e6fa7b17b6d0572b092acd3fd5a2cad**

Documento generado en 06/10/2022 12:18:31 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>