

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-314/25

DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-El transporte escolar de aquellos que residen en zonas alejadas de la institución educativa o de difícil acceso, es una prestación propia del derecho a la educación

(Las entidades accionadas) vulneraron el derecho fundamental a la educación, en su faceta de accesibilidad, y en consecuencia los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la integridad física y mental, y a la salud de los estudiantes agenciados, con la insuficiente planeación del proyecto y la negativa de modificación contractual, lo cual revela que no se adoptaron medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar... la Secretaría de Educación (accionada) no atendió suficientemente en la planeación y focalización de la prestación del servicio de transporte escolar para las vigencias 2024-2025 los criterios de distancia de la institución educativa respecto al lugar de residencia de los estudiantes agenciados, así como tampoco los factores climáticos ni los relacionados con posibles situaciones de reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes y, en general, las circunstancias que pueden poner en peligro su integridad.

PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LOS CONTRATOS ESTATALES-Aplicación del enfoque de derechos humanos

(...) la perspectiva de protección de los derechos humanos es un enfoque que debe adoptarse desde el momento mismo de planeación y planificación del proyecto, pues permitirá enfilar a ese propósito las etapas contractuales restantes... el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con lineamientos o criterios de priorización y focalización claros que orienten a las ETC en la incorporación de una perspectiva de derechos humanos desde la planeación de los proyectos relacionados con la prestación del servicio de transporte escolar... (La Secretaría de Educación accionada) no aplicó un enfoque de derechos humanos al establecer los criterios de priorización en la etapa de planeación contractual, a fin de efectivamente garantizar el componente de accesibilidad al derecho a la educación en el proyecto presentado y

posteriormente aprobado ante el Sistema General de Regalías... el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con lineamientos o criterios de priorización y focalización claros que orienten a las ETC en la incorporación de una perspectiva de derechos humanos desde la planeación de los proyectos relacionados con la prestación del servicio de transporte escolar.

MENORES DE EDAD EN EL CONFLICTO ARMADO-Vinculación amenaza sus derechos a la vida, integridad, libertad y educación

DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Procedencia de la acción de tutela para su protección

DERECHO A LA EDUCACIÓN-Contenido y alcance

INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Protección frente a riesgos prohibidos

RECLUTAMIENTO FORZADO DE MENORES-Marco jurídico interno e internacional

RECLUTAMIENTO FORZADO DE MENORES-Características y razones subyacentes

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS-Destinación de recursos

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS-Coordinación y concurrencia del nivel nacional y las entidades territoriales

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T- 314 DE 2025

Referencia: expediente T-10.800.316

Acción de tutela interpuesta por *Salvador*, como agente oficioso de un grupo de niñas, niños y adolescentes, contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional

Procedencia: Tribunal Superior de Distrito Judicial de Arauca - Sala Única de Decisión

Asunto: transporte escolar en zonas afectadas por reclutamiento forzado de menores de edad

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados, en primera instancia, por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, el 18 de octubre de 2024 y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Arauca - Sala Única de Decisión -, el 28 de noviembre de 2024, dentro de la solicitud de amparo promovida por *Salvador* como agente oficioso de 37 niñas, niños y adolescentes que habitan en la vereda *Policarpa* del departamento de Arauca, en contra del Ministerio de Educación Nacional y la Presidencia de la República.

Aclaración previa

El 31 de enero de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno ordenó la anonimización del nombre del agente oficioso y de cualquier otro dato que permita su identificación, así como de aspectos relacionados con los datos de los menores de edad agenciados para proteger su intimidad¹. En consecuencia, esta providencia se registrará en dos versiones. La primera con los nombres reales de la parte accionante, que la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá a las partes y autoridades concernidas; y la segunda con datos ficticios, que seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública. Así, en la providencia anonimizada se hará referencia al agente oficioso con el nombre de *Salvador* y, cuando sea preciso, se mencionarán otros nombres para referir a las niñas, niños y adolescentes agenciados.

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?	La Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, por el presidente de una junta de acción comunal veredal, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la educación y a la integridad física y mental (derecho a la salud) de 37 estudiantes agenciados. Esto, por cuanto deben recorrer distancias considerables hasta el punto de encuentro con la ruta escolar, exponiéndose a condiciones climáticas adversas, a prácticas propias de reclutamiento forzado y otros peligros en la región.
¿Qué consideró la Corte?	En el curso del trámite de revisión, se vinculó a la Gobernación de Arauca como entidad territorial certificada responsable en materia de prestación del servicio educativo. Luego, se expuso lo relacionado con el derecho fundamental a la educación, el transporte escolar como materialización de la accesibilidad al sistema educativo y su relación con otros derechos fundamentales. Asimismo, se hizo mención al reclutamiento forzado de menores de edad y al enfoque de derechos fundamentales en la planeación contractual.
¿Qué decidió la	La Sala constató que la gobernación no aplicó un enfoque diferencial en la planeación del contrato de prestación del

¹ De acuerdo con lo establecido en las leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, así como en el Acuerdo 02 de 2015 y la Circular Interna N° 10 de 2022 de la Corte Constitucional.

Corte?	servicio de transporte escolar, lo que terminó por vulnerar los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes agenciados. También se evidenció que la asesoría y aprobación de los componentes técnicos del proyecto que hiciera el mencionado ministerio, tampoco se orientó a la prevalencia de los derechos de los estudiantes. Por ello, concedió el amparo solicitado.
¿Qué ordenó la Corte?	Uno de los remedios adoptados por la Sala tiene como propósito realizar y reforzar campañas de promoción y divulgación de derechos dirigidas a los 37 estudiantes agenciados y a sus familias, en las que se exponga la actuación institucional y rutas de protección en caso de reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes. Otro remedio ordena a la entidad territorial adoptar las medidas necesarias para complementar el servicio de transporte escolar gratuito a los treinta y siete (37) estudiantes agenciados, y la exhorta a incorporar el enfoque de derechos humanos y, en consecuencia, complementar las rutas escolares, de manera que se amplíen los recorridos y con ello se minimice la exposición de los estudiantes a factores de riesgo. Ese mismo criterio deberá implementarse en la planeación de futuros proyectos, y corresponderá al ministerio verificar que sean efectivamente incorporados, así como que incidan en la calificación técnica de viabilidad.

ÍNDICE

Síntesis de la decisión	4
I. ANTECEDENTES.....	6
1.	Hechos 6
2.	Fundamentos de la acción de tutela 8
3.	Trámite de la acción de tutela 9
4. Decisiones judiciales objeto de revisión.....	15
5. Actuaciones en sede de revisión ante la Corte Constitucional	17

II. CONSIDERACIONES	25
1. Competencia	25
2. Análisis de procedencia de la acción de tutela	25
3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión.....	33
3.1. Derecho fundamental a la educación y el transporte escolar como materialización de la accesibilidad al sistema educativo	34
3.2. Reclutamiento forzado y utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de actores armados.....	39
3.3. Enfoque de derechos humanos en la planeación contractual.....	45
4. Análisis del caso concreto.....	47
Conclusión y remedio constitucional.....	59
III. DECISIÓN	63
ANEXO 1	¡Error! Marcador no definido.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. En el 2023 la Gobernación de Arauca estructuró un proyecto de transporte escolar que actualmente se ejecuta mediante el contrato No. 236 de 2024, cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte escolar terrestre y fluvial durante 160 días del calendario escolar 2024-2025. Los beneficiarios son los menores de edad vinculados a los establecimientos educativos del departamento, incluyendo los planteles ubicados en zona rural².

2. El actor expuso que los 37 niñas, niños y adolescentes agenciados³ que habitan en la vereda *Policarpa*, ubicada en zona rural del departamento de Arauca, son sujetos de especial protección constitucional por la ubicación geográfica de sus viviendas y por su condición económica, social y cultural⁴.

² Expediente digital. Archivo “01 Demanda.pdf”, p. 3.

³ En el anexo 1, incorporado a la versión de la sentencia con nombres reales, se enlistan los 37 estudiantes agenciados y se refiere su estado actual según el reporte del Sistema de Matrículas - SIMAT.

⁴ Ibidem, p. 14.

Están matriculados en las sedes educativas *Colonia, Nueva República y Regional*, que hacen parte de la Institución Educativa *América*⁵.

3. Las niñas, niños y adolescentes agenciados cuentan con el servicio de transporte escolar bajo el contrato No. 236 de 2024, según el cual, se les brinda cobertura desde un punto de encuentro y hasta las sedes educativas donde están matriculados, con retorno al sitio de partida. Para llegar al punto de encuentro, cada día los menores de edad deben recorrer a pie distancias que varían entre 2 y 5 km desde su vivienda y hasta el lugar de parada de la ruta, bajo condiciones climáticas adversas⁶ y exponiéndose a situaciones de reclutamiento forzado en la región⁷.

4. Durante el 2023 y el 2024, actuando en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa*, el agente oficioso -el agente- elevó distintas peticiones ante la Gobernación de Arauca y se reunió con funcionarios de la entidad territorial, poniendo de presente la situación de los menores de edad agenciados e incluso propuso cómo se podría modificar la ruta escolar. La primera solicitud la presentó el 2 de agosto de 2023⁸ y como respuesta fue invitado a una reunión con presencia de la Secretaría de Educación Departamental y de quien ejerce la supervisión del contrato de transporte escolar. Los compromisos que surgieron de ese encuentro fueron dos: uno a cargo del agente oficioso, que consistió en recaudar información relacionada con el kilometraje y estado de las vías propuestas para que la ruta escolar transite al interior de la vereda, y otro a cargo de la secretaria y la supervisión del contrato, quienes analizarían la viabilidad de variación de los recorridos⁹.

5. El 23 de enero de 2024¹⁰, el agente oficioso presentó ante la Gobernación de Arauca la propuesta de modificación a los recorridos, y el 31 de enero del mismo año recibió respuesta de la Dirección de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Departamental¹¹. Se le indicó que fueron los rectores de las instituciones educativas quienes definieron las rutas de transporte escolar, por lo cual no se podían modificar. La administración también aludió la falta de disponibilidad de recursos para establecer nuevos recorridos.

⁵ Ibidem, p. 1-2.

⁶ Ibidem, p. 3.

⁷ Ibidem, p. 5.

⁸ Expediente digital. Archivo “01 Demanda.pdf”, p. 3, y archivo “24.pdf”.

⁹ Ibidem, p. 3.

¹⁰ Ibidem, p. 4.

¹¹ Ibidem, p. 4.

6. El agente presentó una nueva solicitud el 23 de febrero de 2024¹², en la que insistió sobre la necesidad de modificar el trayecto; como respuesta a esta nueva petición¹³ la secretaría mencionada (i) reiteró la responsabilidad de los directivos de las instituciones educativas en la definición de las necesidades y recorridos, y (ii) indicó la imposibilidad de modificar el proyecto contenido en el contrato, cuyo alcance se definió según el número de beneficiarios y de días de atención, de manera que las nuevas rutas quedan condicionadas al trámite ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Regional Llanos y a la disponibilidad de recursos para su financiación.

7. La última solicitud presentada por el agente oficioso se radicó el 26 de julio de 2024¹⁴ y la Secretaría de Educación Departamental emitió contestación el 21 de agosto del mismo año¹⁵. En esta oportunidad la entidad territorial reiteró las respuestas previas y añadió que la definición de los beneficiarios del proyecto obedeció a los criterios de focalización establecidos en los lineamientos definidos por el Ministerio de Educación Nacional. Además, en la respuesta se indicó que no es posible que la citada cartera ministerial ni otras entidades del orden nacional financien o cofinancien la modificación solicitada.

8. Como consecuencia de las respuestas de la gobernación, el agente concluyó que hubo una “mala planeación”¹⁶ por parte del Ministerio y de la Presidencia en la estructuración del proyecto de transporte escolar. Esto, porque no se asignaron los recursos suficientes para cubrir la necesidad del servicio en la vereda *Policarpa*, con lo cual se afectó el derecho a la educación y se puso en riesgo otros derechos fundamentales de los estudiantes agenciados.

2. Fundamentos de la acción de tutela

9. *Acción de tutela*. El 1º de octubre de 2024¹⁷, *Salvador*, en su calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa* del departamento de Arauca y actuando como agente oficioso, presentó acción de tutela contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación

¹² Ibidem, p. 4.

¹³ Ibidem, p. 4.

¹⁴ Ibidem, p. 4.

¹⁵ Ibidem, p. 5.

¹⁶ Ibidem, p. 5.

¹⁷ Según acta de reparto. Expediente digital, archivo “002Acta_Reparto.pdf”.

Nacional, para lo cual invocó la vulneración de los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la educación y a la integridad física y mental (derecho a la salud) de 37 estudiantes.

10. *Pretensiones*. El agente solicitó al juez de tutela ordenar a las entidades accionadas adelantar los trámites administrativos necesarios para garantizar la prestación del servicio de transporte escolar sugerido por la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa*, en el departamento de Arauca¹⁸.

11. A título de medida provisional, el agente oficioso pidió que se ordene a la Presidencia de la República y al Ministerio de Educación Nacional accionados implementar de manera inmediata la ruta escolar solicitada, con lo cual cesaría la vulneración de los derechos de los menores de edad¹⁹.

3. Trámite de la acción de tutela

12. *Admisión de la tutela*. El caso fue conocido por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca²⁰, autoridad que (i) avocó conocimiento de la acción el 3 de octubre de 2024²¹. Asimismo (ii) vinculó al municipio de Arauca, a la Institución Educativa *América* y a la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca; (iii) requirió al rector de esa institución y a la alcaldía municipal el envío de información²²; y (iv) negó la medida provisional solicitada. Adicionalmente, se corrió traslado del auto y se notificó a las partes inicialmente accionadas. El 8 de octubre siguiente, el juzgado mencionado decidió vincular al trámite a la Unión Temporal Transporte

¹⁸ Expediente digital. Archivo “01 Demanda.pdf”, p. 13.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Inicialmente el conocimiento del caso le correspondió al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca. Mediante auto del 2 de octubre de 2024, la jueza Laura Janeth Ferreira Cabarique, titular de ese despacho, se declaró impedida por incurrir en la causal de amistad íntima (art. 56.5 de la Ley 906 de 2004) con el Gobernador de Arauca, Renson Jesús Martínez Prada; en la misma providencia ordenó remitir las actuaciones a la oficina de apoyo judicial para lo pertinente. Efectuado el nuevo reparto, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca declaró fundado el impedimento presentado mediante auto del 3 de octubre de 2024, es decir, con la misma decisión que avocó conocimiento de la acción. Expediente digital, archivos “006AutoImpedimento.pdf” y “06AvocoTutela.pdf”

²¹ Expediente digital. Archivo “06AvocoTutela.pdf”

²² Al rector de la institución educativa se le solicitó informar si presentó propuestas de ruta para acceder a la prestación del servicio de transporte escolar, y a la alcaldía, que proporcionara datos relacionados con la junta de acción comunal a los que alude el accionante. Expediente digital. Archivo “06AvocoTutela.pdf”, pp. 3-4.

Escolar 2024-2025 y al Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Región del Llano²³. A continuación, se mencionan las respuestas allegadas al trámite de la tutela:

Tabla 1. *Respuestas recibidas en el trámite de la acción de tutela ante el juez de instancia*

Parte o vinculado	Respuesta
<i>Gobernación de Arauca</i>²⁴.	Solicitó al despacho declarar su improcedencia por no superar el requisito de subsidiariedad. Negó la vulneración de los derechos fundamentales señalada y solicitó la desvinculación de la entidad territorial. Explicó que el contrato No. 236 de 2024 está en ejecución y beneficia a 9.785 estudiantes, como parte de la estrategia departamental de transporte escolar, a través de 255 rutas fijadas en 7 municipios (235 recorridos terrestres y 20 fluviales). Dicho contrato tiene un plazo de ejecución de 160 días calendario escolar y un valor de \$50.418.000.000. Previo a la celebración del contrato y para lograr la aprobación por parte del OCAD Regional Llanos, se celebró un proceso de concertación con los rectores y directivos de los establecimientos educativos. Luego, se consolidaron las necesidades a atender según los criterios de focalización definidos por el Ministerio de Educación Nacional, se georreferenciaron los recorridos y se siguió adelante con el proceso contractual. Como los recursos del departamento son limitados, se optó por garantizar la continuidad de las rutas que se prestaban para ese momento, de manera que los nuevos recorridos y necesidades de transporte escolar resultaron excluidas²⁵. El proyecto se presentó a evaluación el 1° de febrero de 2024, y el 6 de marzo siguiente obtuvo viabilidad y concepto único sectorial, para finalmente contar con la aprobación de recursos de <i>regalías – asignación para la</i>

²³ Con el mismo auto del 8 de octubre de 2024, el juzgado requirió al representante legal de la unión temporal, a fin de que informara sobre aspectos relacionados con la prestación del servicio en las sedes de la Institución Educativa *América*. Expediente digital. Archivo “35AutoVinculacion.pdf”

²⁴ Oficio fechado del 7 de octubre de 2024 y firmado por Ariel Pedraza Pinzón, secretario de educación departamental. Expediente digital, archivo “02 EscritoRespuestaSecEducacion.pdf”.

²⁵ Ibidem, p. 4.

	<i>inversión regional</i> por parte del OCAD Regional Llanos el 6 de junio de 2024. Con relación a los estudiantes, indicó que los agenciados están matriculados en las sedes educativas en mención y asisten a las clases. Resaltó que el actor no acreditó la condición socioeconómica de los núcleos familiares de los estudiantes agenciados de la sede educativa <i>Nueva República</i>, ni la categorización que reportan en el SISBEN. En relación con la subsidiariedad, indicó que el agente oficioso disponía de otros medios de defensa judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto, porque lo que pretendía cuestionar era el contrato de prestación del servicio de transporte escolar No. 236 de 2024, es decir, un asunto de naturaleza contractual que desnaturaliza la acción de tutela para pretender con ella atender la problemática planteada.
<i>Presidencia de la República</i> ²⁶	Solicitó la desvinculación de la Presidencia, la declaratoria de improcedencia de la acción dada la inexistencia de una acción u omisión imputable a la entidad, y que se nieguen las pretensiones respecto de la misma entidad. Como sustento de la falta de legitimación por pasiva, expuso que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE no es competente para intervenir en la autonomía territorial de la gobernación ni de la respectiva secretaría de educación, que son las entidades encargadas de planear y ejecutar las políticas educativas y de transporte escolar.
<i>Defensoría del Pueblo-Regional Arauca</i> ²⁷	Expuso que la entidad no está legitimada en la causa por pasiva para pronunciarse frente a los hechos objeto de tutela y, en consecuencia, solicitó la desvinculación como sujeto procesal. En el mismo escrito, indicó que coadyuva la acción porque versa sobre los derechos fundamentales de un grupo de sujetos de especial protección constitucional.

²⁶ Oficio fechado del 8 de octubre de 2024 y firmado por la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Jurídica, Carolina Jiménez Bellicia. Expediente digital, archivo “03 EscritoRespuestaPresidencia.pdf” y archivo “05 EscritoNuevaRespuestaPresidencia.pdf”.

²⁷ Oficio fechado del 8 de octubre de 2024 y firmado por la Defensora Regional, Ana Natalia Puerta Aguirre. Expediente digital, archivo “04 RespuestaDefensoriaPueblo.pdf”.

<i>Respuesta de la Alcaldía de Arauca</i>²⁸	Indicó la falta de legitimación en la causa por pasiva. Esto, porque de los hechos relatados en el escrito no se evidencia vulneración alguna por parte de la Alcaldía. Señaló que la competencia del municipio en materia educativa no abarca el servicio de transporte escolar en el área urbana ni rural, por lo cual solicitó la respectiva desvinculación.
<i>Respuesta del Ministerio de Educación Nacional</i>²⁹	Solicitó la desvinculación del proceso, habida cuenta de que no se violó derecho fundamental alguno. Explicó que la prestación del servicio educativo en el país está descentralizada, lo que implica la transferencia de competencias y recursos del Gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales. Bajo esta premisa, la gestión de la prestación del servicio de transporte escolar corresponde a las secretarías de educación de los departamentos, distritos y municipios calificados como Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC). Con relación a la financiación de la estrategia de transporte escolar, expuso que las entidades territoriales disponen de varias fuentes de recursos³⁰, las cuales son: (i) recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) asignados por el Ministerio luego de haber financiado las prioridades de gasto del sector; (ii) recursos propios de las entidades territoriales; y (iii) recursos de las bolsas del Sistema General de Regalías, según las metodologías definidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para su presentación y viabilización. Para el caso concreto, indicó que el 3 de mayo de 2024 remitió las orientaciones específicas para la implementación de la estrategia de transporte escolar a la Secretaría de Educación Departamental de Arauca³¹.

²⁸ Correo electrónico enviado el 8 de octubre de 2024, remitido por Yadira Barrera Vargas, apoderada del municipio de Arauca. Expediente digital, archivo “06 EscritoContanciaEnvioRespuestaMunicipioArauca.pdf”.

²⁹ Oficio fechado del 9 de octubre de 2024 y firmado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta cartera ministerial, William Felipe Hurtado Quintero. Expediente digital, archivo “07 EscritoRespuestaMinisterioEducacion.pdf”.

³⁰ Ibidem, p. 4.

³¹ Ibidem, p. 5. Las orientaciones a que hace referencia están contenidas en el oficio No. 2024-EE-131830 del 3 de mayo de 2024, suscrito por la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional. En este escrito se mencionan las temáticas sobre las que se ha de brindar orientación, se insta a la entidad territorial a realizar el diagnóstico de la necesidad del servicio de transporte escolar y se anexa el documento

	Señaló que la estrategia de transporte escolar está sujeta a la necesidad identificada por la respectiva ETC, según la cantidad de estudiantes que requieren movilizarse, la disponibilidad de medios de transporte seguros en la región, las vías de acceso a los establecimientos educativos, los criterios fijados por el Ministerio de Transporte y los recursos disponibles para la respectiva contratación. En esa línea, precisó que el acompañamiento técnico se orienta a la identificación de los criterios de focalización de acuerdo con el contexto y con los lineamientos guía del DNP; la identificación de criterios de priorización de acuerdo con el contexto; el diagnóstico de la necesidad por sede educativa; la planeación de la estrategia para la implementación; las fuentes de financiación viables, y las excepciones a la normativa vigente e identificación de zonas de difícil acceso. A modo de conclusión, el ministerio indicó que la prestación del servicio de transporte escolar se relaciona con la gestión que las secretarías de educación de las gobernaciones y alcaldías certificadas en educación, las administraciones de los municipios no certificados, y los rectores de las instituciones educativas realicen para la consecución y ejecución de recursos que permitan la contratación del servicio, de acuerdo con la normativa vigente para el transporte escolar, así como a los criterios de focalización establecidos para la atención de la población beneficiaria de este servicio³².
<i>Respuesta de la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025</i>³³	Informó que la regularidad del servicio y las rutas establecidas se desarrollan de conformidad con lo establecido en el contrato No. 236 de 2024 y la ficha técnica asociada. También aclaró que los traslados tienen temporalidades que oscilan entre 1 hora y 1 hora y 45 minutos por recorrido, así como que las vías terciarias de acceso se encuentran en avanzado estado de deterioro.

técnico denominado “Proyectos Tipo – Soluciones ágiles para un nuevo país – Transporte Escolar – Versión 1.0”. Expediente digital, archivo “68.pdf”.

³² Oficio fechado del 9 de octubre de 2024. Expediente digital, archivo “07 EscritoRespuestaMinisterioEducacion.pdf”, p. 10.

³³ Oficio fechado del 15 de octubre de 2024 y firmado por el representante legal de la Unión Temporal, Édgar Fredy Pulgarín González. Expediente digital “08 RespuestaTransporteEscolar2024-2025”

	También señaló que no se han presentado incidentes que afecten la prestación del servicio y adjuntó las planillas de usuarios beneficiarios correspondiente a septiembre de 2024.
<i>Respuesta de la Institución Educativa América³⁴</i>	Expuso que el 25 de julio de 2024 solicitó a la Secretaría de Educación Departamental la ampliación de rutas para los estudiantes, específicamente para los recorridos terrestres en la ruta “La Y” y viceversa. Consideró que se requería una camioneta para beneficiar a 20 estudiantes, y detalló que “[e]n esa ruta actualmente hay 12 NNAJ que viven en la vereda <i>San Pedro</i> y los cuales deben caminar una distancia 2,66 km para llegar al punto donde los recoge el vehículo para llevarlos a las sedes”. En el mismo escrito solicitó ampliar la cobertura de las rutas fluviales. Reseñó que, en respuesta recibida de la entidad territorial el 20 de agosto de 2024³⁵, se le indicó la inviabilidad de incluir nuevos cupos de transporte escolar en el proyecto, pues ello requeriría una reestructuración y la consecución de recursos adicionales. Asimismo, la gobernación le anunció la reorganización de la oferta del servicio de transporte escolar para lograr una mayor eficiencia con los recursos y garantizar los derechos de los menores de edad, lo que supone la evaluación de las rutas, de las necesidades planteadas en el territorio e incluso de factores como desplazamientos por motivos de orden público, movilidad de población migrante y su incidencia en el requerimiento del servicio de transporte escolar. La directora de la institución educativa también señaló que, de los estudiantes matriculados en las sedes, 50 son beneficiarios del transporte escolar terrestre³⁶.

³⁴ Oficio fechado el 16 de octubre de 2024 y firmado por la directora de la institución educativa. Expediente digital “11 RespuestaInstitucionEducativaAmérica.pdf”.

³⁵ Ibidem, p. 6. Se hace referencia al oficio No. ARA2024ER005566 fechado del 20 de agosto de 2024.

³⁶ Oficio fechado el 16 de octubre de 2024. Expediente digital “13 ComplementoRespuestaIEAmérica.pdf”.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

13. *Decisión de primera instancia*³⁷. Mediante sentencia del 18 de octubre de 2024, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, Arauca, concedió el amparo al derecho a la educación de los estudiantes agenciados. En sustento de la decisión, consideró que el departamento de Arauca y el municipio de Arauca incumplieron su deber legal de planificar y presupuestar los recursos exigidos para garantizar el derecho a la educación, en la faceta de accesibilidad³⁸. El despacho dictó una orden de carácter compleja³⁹ dirigida a la gobernación y al municipio, a fin de que adopten un plan de acción provisional para garantizar el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes de la vereda *Policarpa* del municipio de Arauca, el cual debía definirse en una mesa de trabajo con varios actores⁴⁰. Además, ordenó al departamento, al municipio, al OCAD Región Llanos y al Ministerio de Educación Nacional, elaborar un proyecto de política pública para prevenir, detectar y atender problemáticas relacionadas con la prestación del servicio de transporte en favor del citado grupo poblacional⁴¹. Preciso que la verificación del cumplimiento estaría a cargo de la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, la Personería de Arauca, el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa* y la Procuraduría General de la Nación – Regional Arauca.

14. *Impugnación*⁴². El Ministerio de Educación Nacional, la Gobernación de Arauca y la Alcaldía de Arauca impugnaron la decisión. El ministerio⁴³ indicó que no ha vulnerado derecho alguno y reiteró que con ocasión del modelo de descentralización del servicio educativo, el servicio de transporte

³⁷ Expediente digital T-10.732.745, archivo “0003FalloTutelaPrimeraInstancia.pdf”.

³⁸ Expediente digital. Archivo “14FalloTutela.pdf”.

³⁹ En la sentencia se consideró que, ante la urgencia de proteger los derechos fundamentales de los menores de edad y en atención a las circunstancias particulares del caso, “el Despacho, en uso de sus facultades constitucionales, proferirá “órdenes complejas”, fórmula utilizada por la Corte Constitucional, en escenarios, como en el presente, para proteger la dimensión progresiva de un derecho fundamental, por lo que resulta necesaria la concurrencia de distintas autoridades en la solución del conflicto, como las entidades territoriales arriba señaladas y el Ministerio de Educación, entre otros”. Ibidem, p. 8.

⁴⁰ La mesa de trabajo estaría integrada por el Ministerio de Educación Nacional, la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, la Personería Municipal del municipio de Arauca, los directivos de la Institución Educativa *América* y las tres sedes educativas, el presidente de la Junta de Acción Comunal veredal, y los padres de familia que conforman esa comunidad educativa. Ibidem, pp. 8-9.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Se recibieron escritos de impugnación por parte del Ministerio de Educación Nacional, de la Secretaría de Educación de la gobernación de Arauca, y del municipio de Arauca. La impugnación se concedió mediante auto del 30 de octubre de 2024. Expediente digital. Archivo “78AutoConcedeImpugnación.pdf”.

⁴³ Oficio fechado del 25 de octubre de 2024. Expediente digital, archivo “66EscritoImpugnacionMinisteducacion.pdf”.

escolar es competencia de la entidad territorial certificada en educación, esto es, de la gobernación, sin perjuicio de que esa cartera brinde la asistencia técnica correspondiente. Reiteró la falta de legitimación por pasiva y solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se ordene la desvinculación de la cartera ministerial del proceso. En un escrito adicional, la Subdirección Técnica de Permanencia del ministerio manifestó su disposición para participar y orientar lo necesario a fin de lograr el cumplimiento de la sentencia impartida⁴⁴.

15. La Secretaría de Educación de la Gobernación de Arauca⁴⁵ solicitó revocar o modificar la decisión, pues la ruta escolar en debate no fue presentada en el proceso de concertación y planeación del proyecto y, por lo tanto, no hizo parte del contrato. Además, expuso que los 36 estudiantes⁴⁶ están registrados en el SIMAT y tienen garantizada la prestación del servicio de educación en todas sus dimensiones, no han sido discriminados ni se les ha impuesto cargas económicas, y su asistencia escolar ha sido regular y continua. Esto, por cuanto el recorrido de 2.3 km es razonable, de modo que las circunstancias geográficas existentes no dificultan la asistencia de los estudiantes⁴⁷.

16. En el escrito de impugnación también se presentaron datos relacionados con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y su destinación al servicio educativo, al tiempo que se refirió la corresponsabilidad de la familia: “no obra prueba alguna que permita inferir siquiera sumariamente que los padres de familia de los 36 estudiantes de las sedes educativas *Colonia, Nueva República y Regional*, no cuenten con los recursos económicos y físicos que les permita corresponder con el traslado de sus menores hijos del lugar de residencia hasta el respectivo centro educativo, por lo tanto, en el presente caso no se encuentra demostrada la condición de vulnerabilidad económica o estado de pobreza de los estudiantes referenciados (...) Adicionalmente, es muy probable que muchas de estas

⁴⁴ Oficio fechado del 24 de octubre de 2024 y dirigido a la Gobernación de Arauca, a la Secretaría de Educación Departamental y a la Alcaldía de Arauca, como respuesta a la invitación a la mesa de trabajo convocada por la Secretaría Departamental de Educación de Arauca para definir las medidas del plan de acción provisional. Expediente digital, archivos “64Anexo2EscritoImpugnacionMinistEducacion.pdf” y “65Anexo3EscritoImpugnacionMinistEducacion.pdf”.

⁴⁵ Oficio fechado del 24 de octubre de 2024. Expediente digital, archivo “71EscritoImpugnacionSecretariaEducacion.pdf”.

⁴⁶ Ibidem, p. 9.

⁴⁷ Ibidem, p. 8-9.

familias, por no decir la mayoría, sean familias ganaderas, agricultoras, que poseen un empleo estable, entre otras probabilidades”⁴⁸.

17. La Alcaldía de Arauca⁴⁹ reiteró su solicitud de desvinculación. Señaló que corresponde al departamento como entidad territorial certificada, asumir la prestación del servicio de transporte escolar en el área rural, para lo cual se ejecuta el contrato No. 236 de 2024. También expuso que el municipio únicamente recibió recursos provenientes del SGR para destinarlos a las rutas escolares en zona urbana; con ese propósito se suscribió el contrato de servicios No. 000-294 de 2024, por valor de \$3.779.888.750. Para concluir, indicó que dentro del expediente no se probó si los niños agenciados están asistiendo o no a clases, ni si son beneficiarios de la ruta escolar.

18. *Decisión de segunda instancia*⁵⁰. El 28 de noviembre de 2024, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Arauca revocó el fallo impugnado y declaró improcedente la acción de tutela. Esto, tras considerar que la distancia acreditada que deben recorrer los estudiantes de la vereda *Policarpa* hasta la parada de transporte de 2.66 km es razonable y no resulta muy extensa, sumado al hecho de que se demostró que la celebración del contrato No. 236 de 2024 supuso la concertación y consolidación de necesidades por parte de la entidad territorial y la institución educativa. De ahí que no se constató una acción, conducta u omisión atribuible a las autoridades accionadas que implicare la vulneración de derechos fundamentales de los estudiantes agenciados.

5. Actuaciones en sede de revisión ante la Corte Constitucional

19. *Selección y reparto*. El 31 de enero de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno profirió auto mediante el cual escogió el expediente T-10.800.316 para revisión bajo los criterios (i) *objetivo* de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional, y (ii) el *subjetivo* de urgencia de proteger un derecho fundamental, conforme al artículo 52 del Reglamento de la Corte. Por sorteo, el expediente se repartió a la Sala Segunda de Revisión⁵¹. El 14 de febrero del 2025⁵², la Secretaría

⁴⁸ Ibidem, p. 14-15.

⁴⁹ Oficio fechado del 25 de octubre de 2024. Expediente digital, archivo “73ImpugnacionMunicipioArauca”.

⁵⁰ Expediente digital. Archivo “18 Fallo2Instancia.pdf”.

⁵¹ Expediente digital, archivo “001 SALA A-AUTO SALA DE SELECCIÓN 001 DEL 31-ENE-25 NOTIFICADO 14-FEB-25.pdf”

⁵² Expediente digital, archivo “003 Informe_Reparto_Auto_31-Ene-2025_Juan_Carlos_Cortes_Gonzalez.pdf”.

General de esta Corporación remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

20. *Primer auto de pruebas*⁵³. El 4 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas de oficio, con el propósito de contar con mayores elementos probatorios para efectuar la revisión de las decisiones judiciales de instancia. En consecuencia, dispuso oficiar (i) al agente oficioso para que informara sobre gestiones recientes de parte de las autoridades accionadas para la modificación de recorridos y paradas de la ruta escolar, y sobre afectaciones a la salud de los estudiantes agenciados; (ii) a la Alcaldía de Arauca, a la Gobernación de Arauca y otras autoridades públicas para que informaran sobre la presencia de grupos delincuenciales organizados en la zona y si estos incurrieron en conductas propias de reclutamiento forzado contra menores de edad que habitan y/o transitan la zona; y (iii) al OCAD Regional Llanos para que se pronunciara sobre aspectos relacionados con la aprobación del proyecto en ejecución y la posibilidad de modificaciones al mismo.

21. También se ordenó (iv) invitar a la Pontificia Universidad Javeriana, a la Universidad del Rosario, a la Universidad Nacional de Colombia y a la Sociedad Colombiana de Pediatría para que se pronunciaran respecto de las eventuales repercusiones que los recorridos diarios podrían tener en la salud de los estudiantes. En el mismo auto se ordenó (v) la vinculación procesal de la Gobernación de Arauca.

22. *Segundo auto de pruebas*⁵⁴. El 7 de abril de 2025, el magistrado sustanciador decretó la práctica de nuevas pruebas y requirió la práctica de otras. En concreto, ordenó requerir (i) a la gobernación para que informara lo relacionado con la garantía del derecho a la educación, la prestación del servicio de transporte escolar, la realización de estudios diagnósticos de barreras en el acceso a la educación y de conductas como el reclutamiento forzado, y la adopción de medidas con ocasión de la acción de tutela; (ii) a la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana de Arauca para que allegara la respuesta relacionada con situaciones de reclutamiento forzado; (iii) a la Dirección Seccional de Fiscalías de Arauca para que precise la respuesta brindada; y (iv) a la Defensoría del Pueblo para que se refiriera a situaciones de reclutamiento forzado de menores de edad en la zona y al actuar institucional para prevenir y mitigar la comisión de dicha conducta.

⁵³ Expediente digital, archivo “004 T-10800316 Auto de Pruebas 04-Mar-25 NOMBRES REALES.pdf”.

⁵⁴ Expediente digital, archivo “028 T-10800316 Auto de Pruebas 07-Abril-2025 NOMBRES REALES.pdf”.

23. En el mismo auto se requirió (v) a la Institución Educativa *América* para que aludiera al estado de las matrículas, reportes de deserción escolar y al proceso de concertación surtido con la gobernación; (vi) al agente oficioso para que allegara información de los estudiantes agenciados, sus padres de familia o cuidadores responsables; y (vii) se ordenó la consulta respectiva en bases de datos públicas del SISBEN, la ADRES, entre otras.

24. *Respuestas a los autos de prueba.* Una vez recibidas las pruebas, se corrió el traslado correspondiente. A continuación, la Sala sintetiza las respuestas obtenidas de las partes, las entidades vinculadas o requeridas, y los invitados a conceptuar:

Tabla 2. *Respuestas recibidas en el trámite de revisión de la acción de tutela*

Parte o vinculado	Respuesta
<i>Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia</i> ⁵⁵	Indicó que en el departamento de Arauca hacen presencia grupos armados organizados pertenecientes al ELN y un grupo armado organizado residual perteneciente a las FARC. Expuso que las dinámicas criminales en las que incurrir son narcotráfico, secuestro, extorsión, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes entre otras conductas. Agregó que no tiene facultades de policía judicial, por lo que no cuenta con registro alguno de las conductas cometidas en ese territorio.
<i>Departamento Nacional de Planeación</i> ⁵⁶ <i>Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Regional</i>	Solicitó la desvinculación del proceso, para lo cual explicó las competencias del DNP, así como las de los OCAD. Resaltó que estos ejercen funciones de Secretaría Técnica y, para el caso concreto, le corresponde a la Gobernación de Arauca y al Ministerio de Educación Nacional la presentación y el otorgamiento de la viabilidad, respectivamente, de los proyectos. Aprobado el proyecto, corresponde a la entidad ejecutora la responsabilidad de ejecución del mismo.

⁵⁵ Documento fechado del 11 de marzo de 2025 y firmado por Juan Carlos Correa Consuegra, Subjefe del Estado Mayor de Operaciones Conjunta del Comando General. Expediente digital, archivo “011 T-10800316 Rta. Comando General Fuerzas Militares de Colombia.pdf”.

⁵⁶ Documento fechado del 12 de marzo de 2025 y firmado por Jaime Alberto Rueda Vega, abogado contratista de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. Expediente digital, archivo “012 T-10800316 Rta. Departamento Nacional de Planeacion.pdf”.

Parte o vinculado	Respuesta
<i>Llanos</i>	En el mismo escrito explicó el ciclo de aprobación de proyectos con recursos del SGR. Destacó que dicho ciclo impide la modificación de las cláusulas contractuales, pues en atención al Acuerdo Único del SGR, los únicos ajustes admisibles son aquellos que no cambien el alcance del proyecto de inversión, por lo que es improcedente la modificación de las rutas escolares solicitada en el caso concreto. Además, sostuvo que la modificación propuesta en el asunto no solo alteraría la localización del proyecto, sino que aumentaría el número inicial de beneficiarios, lo que implica un cambio en su alcance. Como anexo, entre otros documentos, remitió el Acta No. 22 del 6 de junio de 2024, que da cuenta de la discusión de los miembros del OCAD Regional Llanos en torno a la aprobación y designación de la entidad ejecutora para proyectos en cuanto a la prestación del servicio de transporte escolar en Arauca, así como los criterios para la asignación de los recursos de la denominada <i>inversión regional 40%</i>. La presentación del proyecto resultó viabilizada y contó con el voto favorable por parte del Ministerio de Educación Nacional.
<i>Dirección Seccional de Fiscalías de Arauca⁵⁷</i>	Expuso que en el departamento tienen injerencia el ELN – Comando Central COCE y algunos grupos armados organizados residuales pertenecientes al Comando Conjunto del Oriente. Indicó también que, consultados los aplicativos de información de la entidad, se reportan 271 noticias criminales por la conducta punible de reclutamiento ilícito.
<i>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –</i>	Después de reseñar las competencias de la entidad y de señalar la complejidad del orden público que desde hace 50 años afecta al departamento, indicó que no tiene conocimiento de hechos correspondientes al

⁵⁷ Documentos fechados del 7 de marzo de 2025 y del 9 de abril de 2025, firmados ambos por Jorge Antonio Sánchez Navarro, Director Seccional (E) de Fiscalías de Arauca. Expediente digital, archivos “013 T-10800316 Rta. Direccion Seccional de Fiscalias de Arauca.pdf” y “Rta. Direccion Seccional de Fiscalias de Arauca.pdf”

Parte o vinculado	Respuesta
<i>Regional Arauca</i> ⁵⁸	reclutamiento forzado.
<i>Salvador – agente oficioso</i> ⁵⁹	Presentó 4 cartas firmadas por estudiantes, madres y padres de familia, donde afirman que, con ocasión de los largos recorridos a pie, los estudiantes han padecido dolores de cabeza, gripas y vómitos por el “golpe de calor”. También señalaron afectaciones a su salud mental y que en ocasiones no han asistido a la sede educativa para evitar los recorridos. El agente insistió en que es deber de la Secretaría de Educación Departamental caracterizar el terreno donde habitan las niñas, niños y adolescentes en edad escolar. Adjuntó el documento técnico del proyecto de inversión departamental y del SGR de la Gobernación de Arauca, así como las especificaciones técnicas para la prestación del servicio de transporte escolar de la misma entidad territorial. Además, señaló que varias de las niñas, niños y adolescentes no se matricularon ni están asistiendo a las sedes educativas, pues las madres y padres de familia optaron por evitar afectaciones a su salud por cuenta de los largos recorridos que deben realizar. Como complemento, adjuntó fotografías y videos relacionados con el estado de algunos tramos de los trayectos, donde se registran encharcamientos y zonas pantanosas, y resaltó que “el camino veredal con los primeros aguaceros se torna de difícil tránsito y los NNA deben despojarse de sus zapatos y caminar por el barro, no se pueden ir por el pasto porque pueden ser mordidos por una serpiente”, o incluso sufrir ataques de otros animales o personas.
<i>Departamento de Policía de Arauca</i> ⁶⁰	Además de indicar que en el departamento hay presencia del ELN y de las extintas FARC-EP, afirmó no tener conocimiento de conductas relacionadas con

⁵⁸ Documento fechado del 10 de marzo de 2025 y firmado por Massiel Oliva Lora Salas, Directora (E) del IBCF – Regional Arauca. Expediente digital, archivo “014 T-10800316 Rta. ICBF.pdf”.

⁵⁹ Documentos fechados del 9 y del 20 de marzo, y del 7 y 11 de abril de 2025, respectivamente. Expediente digital, archivos “015 T-10800316 Rta. Salvador.pdf”, “022 T-10800316 Rta. Accion Comunal Vereda Policarpa - Arauca (despues de traslado).pdf”, “027 Informe Junta de Accion Comunal Vereda Policarpa – Arauca.pdf” y “Rta. Junta de Acción Comunal.pdf”.

Parte o vinculado	Respuesta
	reclutamiento forzado.
<i>Gobernación de Arauca - Secretaría de Educación del Departamento de Arauca⁶¹ y Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana Departamental⁶²</i>	La Secretaría de Educación reiteró los argumentos presentados ante los jueces de instancia y agregó que la distancia a recorrer a pie (2.6 km) es razonable y para transitarla se toma un tiempo entre 20 y 30 minutos, de manera que los 37 estudiantes agenciados mantienen su calidad de beneficiarios del servicio en el año 2025 en esas condiciones. Mencionó también los criterios para determinar los beneficiarios del servicio que son 6 según los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, a saber, i) el lugar de residencia debe estar ubicado a una distancia de más de 2 km de la institución educativa, ii) estudiantes en nivel socioeconómico SISBEN 1 y 2, iii) estudiantes con discapacidad o movilidad reducida, iv) estudiantes con pertenencia étnica, v) que no estén incluidos en otro programa de transporte escolar y vi) que existan vías de acceso que permitan la prestación. Asimismo, señaló que se está adelantando la concertación correspondiente al segundo semestre de 2025 y primer semestre de 2026, para lo cual mencionó propuestas de cambios en sedes educativas -que no coinciden con las del objeto de la acción-, sin precisar cuáles estudiantes tendrían ajustes en los recorridos, y que una sede educativa (<i>Galápagos</i>) ofrece la modalidad de residencia escolar. Indicó que no se han adelantado estudios diagnósticos sobre acceso y permanencia por la no prestación del servicio al 100% de la población que lo requiere o por la ocurrencia de conductas propias del reclutamiento forzado de menores de edad. Por su parte, la Secretaría de Gobierno y Seguridad

⁶⁰ Documento fechado del 11 de marzo de 2025 y firmado por el Coronel Carlos Angarita Antolinez, Comandante Departamento de Policía de Arauca. Expediente digital, archivo “016 T-10800316 Rta. Policía de Arauca.pdf”.

⁶¹ Documentos fechados del 10 de marzo y 10 de abril de 2025, respectivamente, y firmados por Ariel Pedraza Pinzón, Secretario de Educación del Departamento de Arauca. Expediente digital, archivos “017 T-10800316 Rta. Secretaria de Educacion de Arauca.pdf” y “Respuesta requerimiento acción de tutela Expediente T-10.800.316.pdf”.

⁶² Documento fechado del 9 de abril de 2025 y firmado por Nasser Antonio Cruz Matus, Secretario de Gobierno y Seguridad Ciudadana Departamental de Arauca. Expediente digital, archivo “Rta. Gobernación de Arauca Oficio de Respuesta.pdf”.

Parte o vinculado	Respuesta
	Ciudadana informó que no cuenta con un reporte oficial de parte de las autoridades militares o de la Fuerza Pública en el que se señale la presencia de grupos armados organizados o residuales que delincan en la vereda, ni de hechos de reclutamiento de menores de edad para la fecha de los hechos expuestos en el escrito de tutela.
<i>Alcaldía Municipal de Arauca, Arauca</i>	Guardó silencio.
<i>Defensoría del Pueblo</i> ⁶³	Señaló que en la región sí hay presencia de grupos armados y se evidencian circunstancias de reclutamiento forzado. Por ello, se han generado 14 alertas tempranas en el periodo comprendido entre el 2018 y el 2024, siendo la más reciente la Alerta Temprana No. 011-23 en los municipios de Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena y Tame, a la cual se le hizo el seguimiento reportado en el informe No. 009-24. Estos documentos dan cuenta de las actividades desarrolladas por las instituciones frente a las dinámicas de violencia presentes en el territorio descrito y su consecuente efecto en la persistencia, incremento o reducción de las conductas vulneratorias a los DDHH y de las infracciones al DIH. Indicó que para el año 2024 se reportaron 11 casos de reclutamiento en Arauca, y si bien en la vereda <i>Policarpa</i> hay presencia de grupos armados al margen de la ley, en esa zona no se han presentado casos de reclutamiento forzado de menores de edad, ni hay riesgo de que se presente. Preciso también que a la fecha la Defensoría, en convenio con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), realiza actividades de promoción y divulgación en territorio y en entornos con presencia de niñas, niños y adolescentes. Con ese propósito asesora a este grupo poblacional en

⁶³ Expediente digital, archivo “024 T-10800316 Rta. DEFENSORIA DEL PUEBLO 01-04-25.pdf”, documento fechado del 1° de abril de 2025, y “Rta. Defensoría del Pueblo.pdf”, del 23 de abril de 2025, ambos firmados por Aquiles Ignacio Arrieta Gómez, Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

Parte o vinculado	Respuesta
	rutas de protección en acciones como reclutamiento, uso y utilización, entre otras, y emprende acciones defensoriales. Además, actualmente es el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) quien lidera la gestión de protección y, junto con la Gobernación de Arauca y la Defensoría, programan mesas de trabajo con el fin de mitigar y prevenir el reclutamiento de menores de edad en el departamento de Arauca.
<i>Universidad Javeriana</i>	Guardó silencio.
<i>Universidad del Rosario</i>	Guardó silencio.
<i>Universidad Nacional de Colombia</i> ⁶⁴	Manifestó no disponer del personal profesional que pueda responder cabalmente la pregunta formulada en el auto de pruebas.
<i>Sociedad Colombiana de Pediatría</i>	Guardó silencio.
<i>Institución Educativa América</i> ⁶⁵	Remitió el listado solicitado, en el cual indicó los nombres y apellidos completos de los estudiantes agenciados y su vínculo actual con la institución. Expuso que no ha recibido reportes de situaciones constitutivas de reclutamiento forzado ni de situaciones de riesgo atribuibles a los grupos armados que operan en la zona. No obstante, en el 2024 se presentaron dos situaciones que fueron puestas en conocimiento de las autoridades: el robo de la camioneta escolar en la vereda <i>La Esperanza</i> , con dos adultos y un menor de edad en su interior, y la presencia de un artefacto explosivo en cercanías de la institución, del cual se concluyó fue abandonado. Asimismo indicó que a la fecha no se adelanta gestión alguna relacionada con la prestación del servicio de transporte escolar para la vigencia 2026 y que se está a la

⁶⁴ Documento fechado del 19 de marzo de 2025 y firmado por Jorge Andrés Rubio Romero, Vicedecano de Investigación y Extensión de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Expediente digital, archivo “021 T-10800316 Rta. Universidad Nacional (después de traslado).pdf”.

⁶⁵ Documento fechado del 11 de abril de 2025, y firmado por la rectora de la institución. Expediente digital, archivos “Rta. Rector Institución Educativa América.pdf”.

Parte o vinculado	Respuesta
	espera de directrices del ente territorial para la asignación del transporte escolar.

25. *Consulta en bases de datos.* El 29 de abril de 2025, se realizaron las consultas en bases de datos de información con los números de documento de identidad allegados por el agente oficioso y por la Rectora de la Institución Educativa *América*⁶⁶.

26. Una vez recibidas las pruebas, se dio traslado de estas a las partes y vinculados⁶⁷.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

27. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela seleccionados, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política.

2. Análisis de procedencia de la acción de tutela

28. La Sala considera que la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto Ley 2591 de 1991, tal como se explica a continuación.

29. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.* Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto Ley 2591 de 1991, este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés directo, sustancial y particular en la solicitud de amparo. La acción la podrá promover directamente el afectado o por intermedio de apoderado judicial; también podrá presentarla un agente oficioso o el defensor del Pueblo.

⁶⁶ Constancia de consulta en bases de datos realizada el 29 de abril de 2025, y firmada por el magistrado Auxiliar, Diego Felipe Younes Medina, y la profesional especializada, Andrea Mejía Fals. Expediente digital, archivo “T10800316_Constancia_consulta.pdf”.

⁶⁷ Mediante comunicación con oficio OPT-A-148-2025 del 19 de marzo de 2025 y OPT-A-271 del 30 de abril de 2025 se dio traslado a las partes.

30. El mismo artículo 10° del Decreto 2591 indica que es posible agenciar derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones para defenderse por sí mismo. Para este efecto, la jurisprudencia constitucional exige que el agente: (i) manifieste que actúa como tal en la acción de tutela y (ii) demuestre que la persona agenciada no está en condiciones para ejercer su defensa⁶⁸. Con el cumplimiento de estos requisitos se busca evitar que se aproveche el nombre de otra persona para provocar decisiones judiciales “con intereses reales distintos o contra la voluntad del verdadero titular de los derechos que se invocan”⁶⁹.

31. Frente al estudio de la legitimación por activa cuando involucra derechos de personas menores de 18 años, la Corte ha flexibilizado el análisis de la procedencia de la agencia oficiosa⁷⁰, de modo que no siempre es necesario que el sujeto que promueve el amparo tenga una calificación especial⁷¹. Esta regla ha sido aplicada a casos en los que se ha solicitado la protección de un número plural de este grupo etario no individualizado⁷².

32. Ello encuentra su fundamento en disposiciones constitucionales y legales. En efecto, y en el plano constitucional, el artículo 44 superior dispone que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”, y agrega que “[c]ualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento”. Por su parte, y en el plano legal, el artículo 11 del Código de Infancia y Adolescencia⁷³ reitera que cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-061 de 2019.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-277 de 1997, reiterada en la Sentencia T-302 de 2017.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2017. Con esta decisión se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales por la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la niñez Wayuu. El accionante actuó en calidad de agente oficioso.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-120 de 2009, reiterada en las sentencias T-955 de 2013 y T-302 de 2017.

⁷² En la misma Sentencia T-302 de 2017 se citó esta regla, acudiendo a la Sentencia T- 087 de 2005. En esta última decisión se ampararon los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes usuarios del sistema de transporte público de Bogotá; el Ministerio Público actuó como agente oficioso.

⁷³ Congreso de Colombia. Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”. Artículo 11: “Exigibilidad de los derechos. Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes”.

33. Si bien la jurisprudencia constitucional ha permitido la flexibilización del análisis de la legitimación por activa al invocarse la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, quien pretenda agenciar la protección de estos derechos debe cumplir con una carga mínima de justificación sobre la inminencia de su vulneración y/o la ausencia de representación legal⁷⁴, exigencia que pretende salvaguardar los derechos contra posibles intervenciones que no tengan como finalidad la prevalencia de los derechos de esta población.

34. A esto se suma que cuando el agente solicite la protección de los derechos de un grupo de niñas, niños y adolescentes, corresponde verificar que: (i) el grupo sea determinado o determinable, lo que a su vez constituye un prerequisite para evaluar (ii) si el amparo invocado puede materializarse de distintas maneras o si es claramente beneficioso para todo el grupo⁷⁵. Se reitera que, en caso de duda sobre la agencia oficiosa y de advertirse a primera vista una lesión de los derechos reivindicados, se dará prevalencia al interés superior del menor de edad y se garantizará su protección”⁷⁶.

35. Para el caso bajo estudio, la legitimación por activa se estudiará respecto de las 37 niñas, niños y adolescentes que el agente oficioso mencionó en el escrito de tutela⁷⁷. En concreto, la acción fue ejercida por *Salvador*, presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa*, ubicada en el departamento de Arauca, para lograr la modificación de las rutas del servicio de transporte escolar de que son beneficiarios aquellos.

36. Para la Sala, en el expediente se acreditó la procedencia de la agencia oficiosa por cuatro razones. *Primero*, porque el agente manifestó expresamente en la acción de tutela que acude en calidad de agente oficioso por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los 37 estudiantes que están matriculados en la Institución Educativa *América* y sus sedes, y además, son beneficiarios del servicio de transporte escolar. *Segundo*, porque el agente demostró mínimamente que el derecho a la educación de los agenciados se ve vulnerado por las condiciones actuales en las que se presta el servicio de transporte escolar, esto es, exigiéndoles recorrer a pie unas distancias considerables desde y hasta el punto de encuentro con la ruta

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-351 de 2018, T-343 de 2022 y T-125 de 2023.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-190 de 2024, reiterando la Sentencia T-302 de 2017, entre otras.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2022.

⁷⁷ Expediente digital. Archivo “01 Demanda.pdf”, p. 1-2.

escolar, lo que impacta el componente de accesibilidad. *Tercero*, porque los 37 estudiantes cursan preescolar, educación básica primaria, básica secundaria y educación media, y no están en condiciones de ejercer la defensa de sus derechos. Y *cuarto*, porque el agente aportó al expediente un listado con las firmas de las madres y padres de familia de los estudiantes, quienes tienen la calidad de representantes legales conforme a los artículos 288 y 307 del Código Civil, y en el que expresamente manifiestan su acuerdo con la agencia oficiosa para lograr la modificación de recorridos y paradas en la prestación del servicio de transporte escolar⁷⁸.

37. Asimismo, se advierte que se trata de un grupo determinado y debidamente identificado en razón a unas circunstancias específicas que rodean la prestación del servicio de transporte escolar y su impacto en la faceta de accesibilidad del derecho a la educación en una determinada zona del país. De ahí que se pueda afirmar que, a primera vista, las medidas beneficiosas que eventualmente se adoptaren impactarían los derechos de quienes conforman este grupo de 37 estudiantes, quienes tenían la calidad de menores de edad al momento de presentación de la acción de tutela.

38. Por lo tanto, para la Sala se cumple con los requisitos jurisprudenciales establecidos para la admisión de la agencia oficiosa frente a la protección de los derechos fundamentales de las y los 37 niñas, niños y adolescentes, supuestamente vulnerados por los accionados, y se verifica así el requisito de legitimación por activa del agente demandante.

39. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* Las acciones de tutela pueden dirigirse en contra de autoridades y particulares, siempre que tengan capacidad legal para ser llamados a responder por la presunta vulneración o amenaza de los derechos invocados⁷⁹. En lo que tiene que ver con el servicio de educación, el artículo 42.1 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la solicitud de amparo procede en contra de quien esté encargado de la prestación del servicio público de educación⁸⁰.

40. En el caso sujeto a revisión, la tutela se dirigió contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional; además, en el trámite de

⁷⁸ Expediente digital, archivo “24.pdf”, p. 32-49, y archivo “037 T-10800316 Rta. Junta Accion Comunal Policarpa.pdf”.

⁷⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 86; Decreto 2591 de 1991. Artículos 1º, 5º y 13.

⁸⁰ Decreto 2591 de 1991. Artículo 42.1: “La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: [...] Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación” [énfasis fuera de texto].

instancia se ordenó vincular al municipio de Arauca, a la Institución Educativa *América*, a la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, a la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025 y al Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Región del Llano. En sede revisión se ordenó la vinculación de la Gobernación de Arauca.

41. La Sala encuentra que se acredita la legitimación por pasiva del Ministerio de Educación Nacional, por ser la entidad que tiene competencia para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control respecto de la prestación del servicio público educativo y como rector de la política pública del sector, acorde con lo establecido en la Ley 115 de 1994 y el Decreto 2269 de 2023. Sucede lo propio respecto de la Gobernación de Arauca, entidad territorial certificada en educación competente para adoptar medidas en cuanto a la prestación del servicio de transporte escolar, conforme a lo dispuesto en la Ley 115 de 1994 y en la Ley 715 de 2001, y que al parecer generó la conducta vulneradora de derechos. Debe precisarse que la Secretaría Departamental de Educación hace parte de la estructura de la gobernación y es la encargada de administrar el servicio educativo en el territorio.

42. En relación con el municipio de Arauca, la Institución Educativa *América*, la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, y el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Regional Llanos, la Sala estima que no tienen a su cargo funciones constitucionales o legales de prestación del servicio de transporte escolar a los 37 estudiantes agenciados, por lo que no están legitimadas en la causa por pasiva. Aun cuando las dos primeras sí tienen incidencia en el servicio educativo, no resultan concernidas en el caso objeto de revisión, en atención a que (i) el municipio no es parte del contrato No. 236 de 2024 por cuanto no ostenta la calidad de entidad certificada en educación y únicamente tiene a su cargo la planeación y elaboración del presupuesto del servicio educativo en área urbana. (ii) La institución educativa tiene como función principal la prestación del servicio educativo conforme a los parámetros fijados en la normatividad vigente, listado en el que no figura el transporte escolar. (iii) En relación con la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, no tiene incidencia alguna en los hechos que al parecer generaron la vulneración de derechos, pues su función imperativa es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de derechos humanos. (iv) Sobre el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Regional Llanos, su operación gira en torno a la aprobación de proyectos de inversión cuya presentación es responsabilidad de la entidad beneficiaria (entidad territorial o comunidad étnica). Por último, (v) respecto de la Unión Temporal Transporte

Escolar 2024-2025, tampoco está legitimada en la causa por pasiva, por tratarse de un contratista particular que suscribió el contrato y presta el servicio de transporte escolar propuesto por la administración pública. Por ello, se ordenará la desvinculación del municipio de Arauca, la Institución Educativa *América*, la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Regional Llanos y la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025 en la parte resolutive de esta sentencia.

43. Finalmente, se advierte que la Presidencia de la República⁸¹ no está legitimada en la causa por pasiva porque dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, algunas de ellas contenidas en el Decreto 2647 de 2022, no se encuentra el deber de garantizar el derecho fundamental a la educación en la faceta de accesibilidad por el servicio de transporte escolar. Además, en la acción de tutela no se relata ningún hecho vulnerador que le sea imputable y la entidad carece de facultades para garantizar el servicio de transporte escolar requerido, motivo por el cual no es acertado que continúe vinculada a la presente controversia. En consecuencia, se ordenará su desvinculación en la parte resolutive de esta sentencia.

44. *La acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez.* La inmediatez como requisito de procedibilidad implica que la acción de tutela debe ser presentada dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente.

45. La Sala encuentra que la acción acredita el requisito de inmediatez, pues fue presentada en un plazo razonable. En efecto, el 2 de agosto de 2023 el agente oficioso presentó la primera solicitud ante la Gobernación con el propósito de que se modificaran los recorridos de las rutas escolares definidos en el contrato No. 236 de 2024. Con posterioridad a esa solicitud, presentó otras peticiones para conocer los antecedentes contractuales y de formulación del proyecto, así como para insistir en los cambios de las rutas. La última petición que presentó el agente data del 26 de julio de 2024 y recibió respuesta de la Gobernación el 21 de agosto de 2024. Posteriormente, la acción de tutela se interpuso el 1º de octubre de 2024, es decir, menos de tres meses después

⁸¹ Decreto 2647 de 2022, cuyo artículo 4º establece las funciones generales del Departamento Administrativo de la Presidencia, y Ley 1454 de 2011, que dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, entre los cuales destaca la autonomía y la descentralización del Estado colombiano.

de recibir la última respuesta institucional, por lo que se trata de un término razonable. Debe añadirse que la vulneración por la falta de un servicio de transporte escolar con mayor cobertura en los recorridos y el riesgo inminente ante condiciones climáticas adversas y de reclutamiento forzado persiste actualmente.

46. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* Finalmente, el estudio del requisito de subsidiariedad busca determinar si existen o no mecanismos idóneos y eficaces, más allá de la tutela, para proteger los derechos en un caso particular. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela es un mecanismo residual y subsidiario, es decir, que sólo se puede utilizar cuando no exista otro medio de defensa ante la jurisdicción competente. Ahora bien, si llegase a existir un medio adicional, el juez constitucional deberá analizar si este medio es eficaz e idóneo, de conformidad con las especiales circunstancias del caso que se estudia⁸², para resolver la controversia y para proteger los derechos fundamentales que se estén viendo amenazados. Igualmente, la tutela procederá como mecanismo transitorio cuando se presente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales del peticionario.

47. Este análisis también se ciñe a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según el cual la eficacia de un posible mecanismo ordinario de defensa debe valorarse atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. En ese sentido, la Corte Constitucional ha indicado que la procedencia de la acción es evidente cuando se advierte la posible vulneración de los derechos fundamentales de personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta debido a su edad y su condición económica, física o mental⁸³.

48. En el asunto planteado, la gobernación indicó que el agente disponía de medios de control como el de controversias contractuales, pues se discute el objeto del contrato No. 236 de 2024. No obstante, dicho medio de control no es idóneo ni eficaz. En efecto, según el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de controversias contractuales permite que una de las partes de un contrato del Estado solicite: (i) su nulidad o reversión; (ii) que se declare su incumplimiento; (iii) que se declare la nulidad de los actos contractuales; (iv)

⁸² Ver, entre muchas otras, las recientes sentencias T-275 de 2023, T-344 de 2023 y T-484 de 2023.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-010 de 2019.

que se condene al pago de perjuicios; y (v) que se ordene la liquidación judicial del contrato.

49. El contrato No. 236 de 2024 se celebró entre el Departamento de Arauca y la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025, por lo que en principio se trata de un contrato estatal. Ahora bien, la pretensión de la acción de tutela no es la declaratoria de nulidad, reversión, incumplimiento o liquidación judicial del contrato, así como tampoco el pago de perjuicios. Lo que se pretende es la protección de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la educación, y a la integridad física y mental (derecho a la salud) de los estudiantes agenciados, cuestión para la que no está diseñado el medio de control de controversias contractuales, como se deriva de su objeto.

50. Aunque en la acción de tutela se pretende el cambio de la ruta tal y como lo propuso la JAL, y ello podría tener relación con la ejecución del contrato y su objeto, este aspecto no se refiere a las controversias derivadas del contrato, sus requisitos de validez o existencia, los actos que se expidieron en ejercicio de sus cláusulas o su liquidación. Además, el agente oficioso no fue parte del contrato, por lo que no podría proponer una discusión sobre su objeto que, se reitera, no corresponde a la materia por debatir en el medio de control de controversias contractuales.

51. Como la Sala constató la falta de idoneidad del medio, el análisis de eficacia sería inocuo. Con todo, el medio resultaría ineficaz porque no brinda una protección oportuna a los derechos, puesto que: (i) se trata de un grupo de niñas, niños y adolescentes sujetos de especial protección constitucional, (ii) que ven vulnerada su accesibilidad al sistema educativo y están continuamente expuestos a circunstancias climáticas adversas y a riesgos por situaciones de reclutamiento forzado. Adicionalmente, (iii) se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, como lo informó el agente y se constató de la consulta en bases de datos⁸⁴: 16 de los estudiantes están calificados en el SISBEN en el grupo A (pobreza extrema), 11 en el grupo B (pobreza moderada), y 1 en el grupo C (vulnerable) Además, 9 estudiantes no están registrados en el SISBEN y 6 de ellos portan documentos NES⁸⁵ o PPT⁸⁶. Este asunto no fue controvertido por las entidades accionadas. Por lo tanto, no

⁸⁴ Expediente digital, archivo “T10800316_Constancia_consulta.pdf”.

⁸⁵ NES: documento establecido por la Secretaría de Educación para estudiantes sin documento de identidad, pasaporte o visa

⁸⁶ PPT: número de Permiso por Protección Temporal.

cuentan aquellos con los medios para que sus núcleos familiares cubran directamente el costo del recorrido escolar que se pretende.

52. La Sala advierte que, en estas condiciones, el medio de control de controversias contractuales no brinda una protección oportuna a los derechos fundamentales. Igualmente, y dada la inmediatez con la que se requiere brindar un remedio constitucional, resulta desproporcionado considerar que sujetos de especial protección constitucional deban agotar el medio de control mencionado.

53. En virtud de lo anterior, y verificada la procedencia de la acción, la Sala adelantará el estudio de fondo por encontrar acreditados los requisitos para su trámite. Para tal efecto, desarrollará los temas propuestos (§ 57) y procederá a formular y solucionar el problema jurídico correspondiente (§ 56), para luego revisar las decisiones adoptadas en este proceso y emitir la decisión procedente.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

54. En el escrito de tutela, el agente indica que una de las pretensiones es que se ordene “adelantar las acciones administrativas necesarias para garantizar la prestación del servicio de transporte escolar sugeridas por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda *Policarpa*”⁸⁷, y en otros apartes del mismo escrito se refiere a la necesidad de modificar las rutas ya establecidas, de manera que tengan una mayor cobertura en los recorridos y con ello los estudiantes no se vean en la obligación de caminar distancias considerables hasta el punto de encuentro, con los riesgos para su salud y la posible ocurrencia de acciones de reclutamiento forzado en su contra⁸⁸. Asimismo, se tiene que la acción se interpuso contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional porque, según lo afirmó la gobernación, son esas las entidades competentes y responsables de garantizar el servicio de transporte escolar dada la ausencia de recursos y en atención a que media un contrato en ejecución.

55. Frente a ello, la Sala revisará las decisiones de instancia a partir de la necesidad de modificación de las rutas escolares que actualmente operan y de la adopción de medidas adecuadas, oportunas y eficaces para que las niñas,

⁸⁷ Expediente digital. Archivo “01 Demanda.pdf”, p. 13.

⁸⁸ Ibidem, p. 3-4.

niños y adolescentes agenciados tengan garantizado su derecho a la educación, habida cuenta que, en principio, son las condiciones actuales de prestación del servicio de transporte las que pueden constituir un hecho vulnerador de sus derechos fundamentales. Además, como se expuso en el análisis de la legitimación por pasiva, la secretaría y la gobernación son las entidades con competencia en la prestación de ese servicio y el Ministerio de Educación Nacional es la entidad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control respecto de la prestación del servicio público educativo.

56. *Planteamiento del problema jurídico.* Una vez determinada la procedencia de la presente acción y luego de precisar su objeto, le corresponde a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Gobernación de Arauca y el Ministerio de Educación Nacional vulneraron el derecho fundamental a la educación de 37 niñas, niños y adolescentes agenciados y, en consecuencia, los derechos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, y el derecho a la salud, al no adoptar medidas adecuadas, oportunas y eficaces para que aquellos accedieran al servicio de transporte escolar y no tuvieran que recorrer importantes distancias para llegar a su institución educativa, con riesgo de su salud y de verse impactados por posibles acciones de reclutamiento forzado?

57. *Metodología de decisión.* Para resolver el problema jurídico referido, la Sala analizará (i) el derecho fundamental a la educación, el transporte escolar como materialización de la accesibilidad al sistema educativo y su relación con otros derechos fundamentales; (ii) el reclutamiento forzado de menores de edad; y (iii) el enfoque de derechos fundamentales en la planeación contractual. Con base en lo anterior, se procederá a (iv) resolver el caso concreto.

3.1. Derecho fundamental a la educación y el transporte escolar como materialización de la accesibilidad al sistema educativo

58. *Fundamento.* El artículo 67 de la Constitución Política señala que la educación es un derecho de las personas y un servicio público, cuyo propósito es el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a la cultura. En vista

del papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, y al permitir la concreción de un plan de vida así como la realización de las capacidades de la persona, guarda un vínculo cercano y esencial con la dignidad humana⁸⁹.

59. A la luz del artículo 44 superior, al tratarse de niñas, niños y adolescentes el derecho a la educación adquiere una especial prevalencia sobre las garantías de los demás grupos poblacionales, al tiempo que se reconoce el carácter de gratuidad y obligatoriedad de aquel para los menores de edad de entre los 5 y los 15 años de edad.

60. El derecho a la educación encuentra su basamento en 4 pilares a cargo del Estado⁹⁰, los cuales deben confluir:

Tabla 3. *Componentes del derecho fundamental a la educación*

Disponibilidad del servicio , entendida como la obligación de crear y financiar suficientes establecimientos educativos para cubrir la demanda de ingreso al sistema educativo.	Accesibilidad o garantía de acceso al sistema en condiciones de igualdad, con la remoción de obstáculos económicos o geográficos.
Adaptabilidad a las necesidades de los estudiantes y con la respectiva continuidad en la prestación del servicio.	Aceptabilidad o necesidad de aseguramiento de la calidad del servicio educativo prestado.

61. El componente de accesibilidad, relevante para el caso estudiado, impone al Estado la obligación de garantizar el acceso a las instituciones educativas y a los programas ofertados. La accesibilidad incorpora tres dimensiones coincidentes: la *no discriminación*, referida a que la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables; la accesibilidad *material*, que implica que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna; y la accesibilidad *económica*, que se refiere a que la educación ha de estar al alcance de todas las personas⁹¹. Bajo esa lógica, no basta con el otorgamiento de un cupo escolar

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-013 de 2017, reiterada en la Sentencia T-177 de 2022.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-434 de 2018 recientemente reiterada en la Sentencia T-091 de 2024.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-177 de 2022.

en favor del menor de edad, sino que se precisa la adopción de medidas tendientes a la eliminación de barreras que impidan, dificulten o incluso desmotiven el acceso y permanencia en el sistema educativo⁹².

62. Respecto de la remoción de barreras y obstáculos para el efectivo goce del derecho a la educación⁹³, entendido como servicio público y derecho, se debe asegurar progresivamente la accesibilidad material, real y efectiva en términos sociales, económicos, materiales y geográficos. Esto, a su vez, impone al Estado la obligación de eliminar las barreras desproporcionadas que impidan que los menores de edad que viven en zonas rurales puedan acceder a los servicios educativos. Desde esta óptica, el servicio educativo permite materializar el derecho a la igualdad al restringir la posibilidad de acciones u omisiones que generen un trato discriminatorio por motivos de salud, por pertenecer a grupos con vulnerabilidad, o por condiciones geográficas o económicas⁹⁴.

63. *Accesibilidad y servicio de transporte escolar.* La efectiva asistencia de los menores de edad a las instituciones educativas contribuye a materializar el derecho fundamental a la educación. La Corte Constitucional ha conocido casos en los que obstáculos de índole geográfica dificultan la asistencia a las clases, lo que sumado a la vulnerabilidad socioeconómica que impide a los núcleos familiares asumir los gastos generados por el desplazamiento del estudiante, terminan por limitar el componente de accesibilidad a este derecho⁹⁵.

64. En efecto, desde el plano geográfico, se ha considerado que la materialización del derecho a la educación implica el diseño y puesta en marcha de programas de transporte escolar, pues la mayor distancia y dispersión en los entornos rurales impactan negativamente el acceso y permanencia educativos. Bajo esta premisa, el habitar una zona remota no puede significar para los menores de edad desventajas o una desigualdad de oportunidades⁹⁶.

65. En similar sentido, respecto de la integridad personal o física en el ámbito de la educación, esta Corte ha entendido que el Estado, por medio de la

⁹² Ver, entre otras, las sentencias T-157 de 2023, T-334 de 2022, T-500 de 2020 y T-209 de 2019.

⁹³ Corte Constitucional, sentencias T-431 de 2019 y T-139 de 2021.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-743 de 2013 y T-457 de 2018.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-157 de 2023.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-467 de 1994, reiterada en Sentencia T-157 de 2023.

institucionalidad, tiene la obligación de proteger la integridad física, mental y moral para que las niñas, niños y jóvenes puedan acudir con toda seguridad a recibir la formación académica respectiva⁹⁷. Nuevamente el alcance de un derecho como la integridad personal se traslapa con el contenido de otro derecho, la salud; bajo la pauta de la prevalencia del interés superior, es imperativo aplicar la medida más beneficiosa a fin de salvaguardar a los menores de edad frente a quienes pelagra la garantía de sus derechos fundamentales.

66. Siguiendo esa misma línea, la Ley 715 de 2001, art. 15, par. 2, dispone que “[u]na vez cubiertos los costos del servicio educativo, los departamentos y los municipios deberán destinar recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres”. Vale anotar que la disposición no hace distingo alguno entre entidades territoriales certificadas o no.

67. Esta Corporación ha fijado algunos criterios relevantes⁹⁸ en los que convergen tanto la accesibilidad al sistema educativo como la prestación del servicio de transporte escolar; el *primero* indica que las entidades públicas departamentales y/o municipales, independientemente de que estén certificadas en educación, tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los menores de edad condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo, especialmente, para quienes habitan en las zonas rurales.

68. El *segundo* establece que los departamentos y municipios tienen la obligación de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio en condiciones de eficiencia y calidad. Deben, además, propender por su mantenimiento y ampliación.

69. El *tercero* se refiere a que el departamento y/o el municipio (certificado o no en educación) tienen la responsabilidad de eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad en sus procesos de formativos y de aprendizaje, tales como la distancia entre la institución educativa y su residencia, por medio de la prestación del servicio de transporte escolar continuo, adecuado y seguro.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-363 de 2020.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-434 de 2018.

70. Existen unos estándares más precisos en favor de las niñas, niños y adolescentes que residen en zonas rurales, entre los cuales figura el deber de las autoridades de coordinar medidas para hacer los servicios educativos realmente accesibles, disponiendo sistemas de transporte escolar, entre otras, en aquellos casos en que “los menores no puedan acudir a las instituciones educativas por sus propios medios o cuando la institución educativa se encuentra lejos de su vivienda”⁹⁹.

71. También se ha considerado que el amparo procede, entre otras situaciones, cuando los menores de edad hijos de familias campesinas deben efectuar largos desplazamientos para llegar a sus respectivas escuelas, y ante la omisión de las autoridades municipales y/o departamentales en la implementación de un plan de transporte escolar que solucione el problema de accesibilidad material al sistema educativo, o la falta de verificación de que la ruta escolar cubra el trayecto en el cual se encuentra ubicado el domicilio de los estudiantes¹⁰⁰.

72. Es en ese contexto en el que el Estado tiene la obligación de diseñar mecanismos y garantizar la existencia de recursos para poner a disposición de los menores de edad una solución de transporte, de forma segura, hasta las instituciones educativas¹⁰¹. Como sucede con la materialización de otras garantías de rango constitucional, la falta de recursos por parte de las autoridades competentes no es una justificación suficiente ni válida para que se sustraigan del cumplimiento de la obligación referida. Sobre este tópico, para la financiación del servicio de transporte escolar las ETC disponen de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (art. 356 y 357, CP; art. 15, Ley 715), del Sistema General de Regalías (art. 361, CP) y de los recursos propios (Ley 715).

73. *Garantes del derecho a la educación de menores de edad en la faceta de accesibilidad.* Los artículos 67, 288, 356 y 357 de la Constitución Política definen las responsabilidades del Gobierno nacional y de las entidades territoriales en la prestación del servicio de educación, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Con ese propósito el Legislador profirió la Ley 115 de 1994, por medio de la cual se expide la ley general de educación, cuyo artículo 147 establece que la Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2016 reiterada en las sentencias T-058 de 2019 y T-334 de 2022.

¹⁰⁰ Consultar, entre otras, las sentencias T-196 de 2021, T-323 de 2020, T-105 de 2017, y T-456 de 2013.

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia T-157 de 2023.

administración de los servicios educativos estatales. De manera concordante, el artículo 150 de la misma ley dispuso que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales “regulan la educación dentro de su jurisdicción”, correspondiéndole a los gobernadores y alcaldes el ejercicio de las facultades y competencias que la Constitución Política y las leyes les otorgan.

74. Las disposiciones mencionadas pueden interpretarse de manera armónica con la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, cuyo artículo 41.17 atribuyó al Estado, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal según corresponda a su competencia, la obligación de asegurar el acceso a la educación “en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos”. Refuerza lo anterior que la Corte ha revisado situaciones en las que la niñez que reside en zonas rurales debe efectuar largos desplazamientos para llegar a sus respectivas escuelas, o casos en los que ha constatado la omisión de las autoridades en la implementación de un plan de transporte escolar que solucione el problema de accesibilidad material al sistema educativo, o ante la falta de verificación de que la ruta escolar no cubre el trayecto en el cual se encuentra ubicado el domicilio de las niñas, niños y adolescentes¹⁰². Ante estas circunstancias, la Corporación ha protegido el componente de accesibilidad material del derecho a la educación.

3.2. Reclutamiento forzado y utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de actores armados

75. *Reconocimiento constitucional, normativo y jurisprudencial.* Del principio de interés superior de los menores de edad también se desprende el deber de protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Para ello, la Constitución estableció una obligación en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos “*para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”.

76. El reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y de delincuencia organizada es una problemática compleja y recurrente en el territorio colombiano, por lo que no

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 2024.

son pocas las menciones que ha merecido y ya ocupa un espacio en la agenda pública, con el propósito de prevenir su ocurrencia, disminuir su impacto y lograr su erradicación. Son múltiples las herramientas de derecho internacional y las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico nacional que versan sobre esta conducta:

Tabla 4. *Marco normativo internacional e interno*

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados	El artículo 4° establece que “los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades”.
Convención sobre los Derechos del Niño	El artículo 38.3 establece que los Estados parte se deben abstener de “reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad”.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño	Los artículos 3° y 4° fijan la obligación de los Estados de adoptar medidas tendientes a impedir el reclutamiento -incluso voluntario- o utilización en hostilidades de niños menores de 18 años
Estatuto de la Corte Penal Internacional	El reclutamiento o alistamiento de niños menores de 15 años o la utilización de estos para participar activamente en las hostilidades se califica como un crimen de guerra (art. 8).
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil	El artículo 3 enlista como una de las peores formas de trabajo infantil “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en

	conflictos armados”.
Código Penal	El artículo 162 dispone del reclutamiento ilícito lo siguiente: “El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Además, el artículo 188D establece: “Uso de menores de edad la comisión de delitos. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a diez y veinte (20) años. El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años”.
Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia	Esta codificación alude al derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser protegidos, de manera que no resulten reclutados y utilizados por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley (art. 20.7). Además, dispone la obligación del Estado de proteger a los menores de edad contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley (art. 40.20).
Ley 1448 de 2011. Ley de víctimas	Al definir quiénes tienen la calidad de víctimas, señala que “[l]os miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los

	que los niños, niñas o adolescentes hubieran sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad” (art. 3). Seguidamente dispone que las niñas, niños y adolescentes víctimas tienen el derecho a obtener una indemnización y, cuando se trata de “reclutamiento ilícito, deben haber sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad para acceder a la indemnización” (art. 181).
CONPES 3673 de 2010. Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados, actualizada por el Decreto 1434 de 2018	Esta política pública incorpora un enfoque de protección integral a la niñez y persigue el reconocimiento de derechos, la prevención de amenazas o vulneraciones, y el restablecimiento cuando a ello hubiere lugar. Después de identificar los ejes problemáticos (presencia de grupos armados en espacios vitales de los menores de edad, diversas formas de violencia y explotación en entornos familiar y comunitario, insuficiencia de la oferta institucional para atender la problemática, acceso a la oferta e investigación del delito), se definen los objetivos y el plan de acción para alcanzarlos. Esta política fue actualizada con el Decreto 1434 de 2018, que adoptó el documento “Lineamiento de la Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso, Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados”.

77. La jurisprudencia constitucional también ha dedicado un número importante de pronunciamientos a fijar la interpretación de las disposiciones que rigen la ocurrencia de la aludida conducta, en procura de la prevalencia de

los derechos de los menores de edad¹⁰³. Se destaca que para la Corporación las víctimas de reclutamiento forzado provienen de sectores sociales pobres, analfabetas y rurales; que su enlistamiento sucede por razones de tipo económico, social, cultural, político, psicológico o emocional, y que este hecho afecta directamente los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes a la integridad personal, a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la expresión, a la educación, a la salud, a la familia y a la recreación.

78. En una apuesta por conceptualizar el reclutamiento forzado y el uso de niñas y niños, conductas ambas con una evidente cercanía, la Defensoría del Pueblo planteó¹⁰⁴ del reclutamiento por parte de cualquier grupo o fuerza armados que sucede cuando las niñas, niños o adolescentes están por debajo de la edad estipulada en los tratados internacionales que apliquen, independiente de que ese reclutamiento sea obligado, forzado o voluntario. De otro lado, el uso de niños y niñas por parte de grupos o fuerzas armadas incluye (pero no se limita) a niños y niñas combatientes, cocineros, mensajeros, espías, colaboradores, es decir, no se refiere únicamente a los menores de edad que participan o han participado directamente en las hostilidades.

79. *Contextualización.* El conflicto armado interno que ha atravesado nuestra sociedad determinó la ocurrencia de conductas delictivas que resultaron necesarias para mantener el pie de fuerza de los grupos al margen de la ley, tales como el reclutamiento forzado. Así, históricamente territorios como el departamento de Arauca han sido escenarios recurrentes de confrontación entre distintas estructuras armadas y la Fuerza Pública del país, tanto por su área de extensión, como por su ubicación geográfica fronteriza, con las afectaciones que ello representa para la sociedad civil.

80. Según el informe anual *Retos humanitarios 2025* presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja - CIRC¹⁰⁵, la intensificación de las disputas territoriales entre grupos armados registrada en el año 2024, su

¹⁰³ Ver, entre otras, las sentencias C-172 de 2004, C-203 de 2005, C-253A de 2012 y C-541 de 2017. Con ocasión de la revisión de fallos de tutela, destaca la Sentencia T-419 de 2017.

¹⁰⁴ Defensoría del Pueblo (2021), *Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada*. Obtenido de <https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/d7d1c05f-7cac-4067-bb66-333f53646545/content>

¹⁰⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, informe anual *Retos humanitarios 2025*, firmado por Patrick Hamilton, jefe de la Delegación del CIRC en Colombia. Obtenido de [Informe: Retos humanitarios 2025 - Colombia | COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA](#)

reconfiguración y fragmentación, el incremento de las acciones armadas, el endurecimiento de los mecanismos de control sobre la población civil en zonas bajo el dominio de actores armados, así como la reanudación de las hostilidades entre la Fuerza Pública y algunos de estos grupos, aumentan el riesgo y la exposición a conductas como el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, entre otras, con el correlativo confinamiento, aislamiento, desplazamiento y la configuración de una crisis humanitaria.

81. El mismo reporte reseña que lo sucedido terminó por limitar “el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes, quienes al no poder asistir a clases durante varios días o incluso meses, quedaron en mayor riesgo de ser involucrados en los conflictos armados. Así, al representar un entorno protector, la escuela se convierte en un elemento clave para su seguridad y desarrollo humano integral”¹⁰⁶.

82. Si bien en el informe no se especifican cifras de reclutamiento forzado de menores de edad detalladas por cada uno de los departamentos en los que se presentó la conducta, sí se expone que para el 2024 documentaron 61 casos -con un muy probable índice de subregistro-, de los cuales tan solo 5 se cerraron tras localizar con vida al menor de edad víctima; la búsqueda sigue activa en los 56 casos restantes. Del departamento de Arauca, el informe indica que ese territorio soporta 5 complejas consecuencias humanitarias: afectación por artefactos explosivos, confinamientos, desplazamientos masivos, nuevas desapariciones y actos violentos contra el sistema de salud.

83. A modo de conclusión, el informe recuerda que el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes constituye una violación al derecho internacional humanitario – DIH que afecta las vidas de aquellos, a sus familias y entornos, y a la misma comunidad. Por lo tanto, se hace un llamado a las autoridades a asegurar el funcionamiento de las rutas de prevención del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, así como a fortalecer los mecanismos de acceso a la educación como una forma de mitigar el riesgo.

84. Se tiene entonces que el reclutamiento forzado y el uso de niñas, niños y adolescentes en contextos de conflicto armado continúa siendo una práctica recurrente y violatoria de los derechos fundamentales que impacta gravemente a este grupo poblacional.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 3.

3.3. Enfoque de derechos humanos en la planeación contractual

85. La cláusula del Estado democrático tiene como uno de sus fines esenciales la protección y defensa de los derechos humanos. La constante evolución, reconocimiento, interpretación y aplicación que de ellos puede realizarse por los operadores jurídicos, invita a que las dinámicas diarias resulten transversalizadas por esta categoría de derechos y así lograr su eficacia y garantía.

86. La actividad contractual del Estado se rige, de manera general, por la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifican, y está guiada por los principios de la función administrativa y la prevalencia del interés general, así como por la igualdad, la buena fe, la defensa del patrimonio público y la autonomía de las entidades territoriales¹⁰⁷. Por significar el ejercicio de función pública, también la gobiernan los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, establecidos en el artículo 209 superior.

87. De ese listado enunciativo y por su relevancia para el caso objeto de revisión, vale detenerse en el principio de planeación y planificación, que tiene fundamento constitucional en los artículos 209, 339 y 441 superiores, y en disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en la Ley 1474 de 2011. El Consejo de Estado¹⁰⁸ ha establecido que este principio implica que la selección de los contratistas y la celebración, ejecución y liquidación de los contratos deben ser el resultado de una actividad programada y preconcebida que se encuentre alineada con las estrategias y orientaciones de las políticas estatales.

88. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado se han ocupado de definir el alcance del principio de planeación en materia de contratación estatal. En esencia, el principio de planeación es un deber impuesto a las entidades estatales¹⁰⁹ que les impone la realización de rigurosos

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, respuesta del 28 de marzo de 2017 en el proceso con radicado No. 11001-03-06-000-2017-00042-00(2331).

¹⁰⁹ De acuerdo con la definición suministrada por el literal a) de la Ley 80 de 1993, que dispone:) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

estudios de cara a determinar el objeto del contrato. Esta Corte ha sostenido que dicho principio implica prever y definir “las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos”¹¹⁰.

89. Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido varios escenarios, sin carácter taxativo, que definen el alcance del principio de planeación. Aquel implica para la entidad estatal, entre otros: “(i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato”¹¹¹.

90. A partir de esta conceptualización, la Sala considera que el principio de planeación en los contratos estatales incluye un enfoque de derechos humanos. Esto, porque como también lo ha sostenido el Consejo de Estado, “las obligaciones que para las partes emergen del negocio, comprenden tanto las prestaciones expresamente incluidas dentro del texto contractual, como todas aquellas que al mismo se incorporan por virtud de la ley, los principios que orientan la actividad contractual del Estado y de la naturaleza misma del propio contrato. Uno de los principios que justifica este enfoque, en casos como el que se estudia, es el principio de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (art. 44 C.P.) y el principio de prevalencia de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.)”.

91. En concreto, el enfoque implica que en la planeación del contrato se considere la viabilidad del proyecto en función de los riesgos asociados a los derechos fundamentales de los menores y las contingencias que pueden vulnerarlos (condiciones climáticas, condiciones de salud, reclutamiento forzado, entre otras). Así, la necesidad del contrato no tiene otro propósito que

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012.

¹¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de agosto de 2013, exp. 22947.

la garantía efectiva de los derechos y la disminución de los riesgos que puedan generar su vulneración, cuestión que debe impactar la selección del contratista, el objeto del contrato, el presupuesto para su ejecución, entre otros aspectos.

92. A primera vista, podría afirmarse que la contratación con recursos públicos persigue permanentemente la satisfacción del interés general. Sin embargo, no es menos cierto que esa actividad contractual pública también puede estar orientada a fines constitucionales establecidos en el texto superior, como en efecto ya sucede, por ejemplo, con la obligatoriedad de revisar el impacto ecoambiental que podría representar la ejecución de un contrato o con la inviolabilidad de derechos de seguridad social. De manera que la perspectiva de protección de los derechos humanos es un enfoque que debe adoptarse desde el momento mismo de planeación y planificación del proyecto, pues permitirá enfilar a ese propósito las etapas contractuales restantes.

93. En otras palabras, si bien hay una regulación especial de orden legal y reglamentario que acatar, el ejercicio de la función pública no puede dejar de observar la Constitución, más aún cuando una de las partes hace parte del andamiaje estatal y por ello tiene una responsabilidad prevalente en la garantía de derechos. Se trata entonces de que en las distintas etapas contractuales se asegure la materialización de los derechos humanos y la vigencia de los postulados constitucionales, con lo cual se ha de contribuir a la erradicación de conductas vulneradoras de aquellos.

4. Análisis del caso concreto

94. Con fundamento en lo anterior, le corresponde a la Sala analizar si la Gobernación de Arauca y el Ministerio de Educación Nacional vulneraron el derecho fundamental a la educación, en su faceta de accesibilidad, y los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la integridad física y mental, y a la salud de los estudiantes agenciados, como consecuencia de no adoptar medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar.

95. De las respuestas recibidas, se observa que para la Secretaría de Educación de la Gobernación de Arauca el contrato en mención garantiza la prestación del servicio de transporte escolar en los establecimientos

educativos oficiales del departamento. Se indicó por esa entidad que la presentación del proyecto previo se ajustó a las necesidades y criterios de focalización que en su momento presentaron los rectores y directores de dichas instituciones, esto es, los de distancia hogar-institución educativa, vulnerabilidad socioeconómica y condición de discapacidad del estudiante, para lo cual siguieron los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional. Además, la ETC insistió en la imposibilidad de modificar las rutas escolares trazadas y contratadas, así como indicó que no cuenta con recursos disponibles para ampliar los recorridos existentes; tampoco acreditó sumariamente la estructuración de nuevos proyectos dirigidos a atender la específica necesidad de transporte para los 37 estudiantes agenciados.

96. Con relación al Ministerio de Educación Nacional se tiene acreditado que el acompañamiento de la cartera ministerial se ciñó a lo establecido en los lineamientos técnicos aplicables, que viabilizó como *favorable* el proyecto en los términos propuestos por el departamento de Arauca¹¹² y que no se consideró ningún otro factor contextual en relación con el entorno de los estudiantes agenciados.

97. También se evidenció que en la región hay presencia de grupos armados al margen de la ley, organizaciones residuales y/o grupos delincuenciales organizados, así como que se han presentado situaciones propias de reclutamiento forzado y uso de niñas, niños y adolescentes, lo que implica una amenaza para sus derechos fundamentales. De esto dan cuenta las respuestas brindadas por la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Frente a este punto, la misma Secretaría de Educación manifestó que esta conducta criminal no ha sido tomada en cuenta en la estructuración del proyecto de transporte escolar.

98. Respecto a la prestación del servicio escolar, el agente acreditó que, a la fecha de interposición de la acción de tutela, los 37 menores de edad estaban matriculados en una de las 3 sedes de la Institución Educativa *América*. De la misma manera, señaló que los 37 estudiantes habitan en la vereda *Policarpa* del departamento de Arauca, en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, y que deben caminar distancias diarias de aproximadamente 2.66 km desde su hogar hasta el punto de encuentro con la ruta escolar y viceversa, es decir, más de 5 km diarios, lo que comporta riesgos para su salud

¹¹² En la respuesta allegada por el DNP, específicamente en el anexo No. 4, están contenidos los documentos que soportan el trámite de aprobación del proyecto ante el OCAD Regional Llanos. Expediente digital, archivo “012 T-10800316 Rta. Departamento Nacional de Planeacion.pdf”.

e integridad por circunstancias climáticas y por el reclutamiento forzado. Ninguna de estas afirmaciones fue controvertida por las entidades accionadas.

99. Para la Sala, tanto la Gobernación de Arauca como el Ministerio de Educación Nacional vulneraron el derecho fundamental a la educación, en su faceta de accesibilidad, y en consecuencia los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la integridad física y mental, y a la salud de los estudiantes agenciados, con la insuficiente planeación del proyecto y la negativa de modificación contractual, lo cual revela que no se adoptaron medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar, como se pasa a ver.

100. De conformidad con el artículo 361 de la Constitución, los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que tengan como objeto contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, afianzando el derecho y autonomía de estas últimas a participar en la decisión sobre la destinación de esos recursos. La Ley 2056 de 2020 determina las etapas del ciclo de los proyectos de inversión que pueden financiarse con dicha fuente: (a) formulación y presentación de proyectos, (b) viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de inversión, (c) priorización y aprobación, y (d) ejecución, seguimiento, control y evaluación.

101. Bajo estas premisas, son las entidades territoriales, en uso de la autonomía reconocida por el artículo 284 superior, las que definen las inversiones que se financiarán con recursos del SGR, para lo cual deben cumplir con las características y lineamientos definidos en cada temática, y con la normativa que define quién y ante cuáles autoridades se gestionará la presentación y aprobación respectivas¹¹³.

102. Dicho esto, en el caso concreto se tiene que en el proyecto de inversión identificado con el consecutivo BPIN 2024000070001, denominado “Prestación del Servicio de Transporte Escolar en los Establecimientos Educativos Oficiales del departamento de Arauca”, la etapa de formulación y presentación del proyecto estuvo a cargo del departamento de Arauca. Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional verificó el cumplimiento de los requisitos para la viabilidad, la cual concedió mediante Concepto Técnico Único Sectorial (CTUS), y luego de ello el proyecto obtuvo una

¹¹³ Decreto 1821 de 2020, Único Reglamentario del Sistema General de Regalías.

priorización de 84,1 puntos. En vista de lo anterior, el OCAD Regional Llanos, en sesión del 6 de junio de 2024, sometió a votación el proyecto de inversión, siendo aprobado por unanimidad¹¹⁴. Adicionalmente, el proyecto de inversión, cuyo ejecutor aprobado es el departamento de Arauca, desde su estructuración cuenta con un número de beneficiarios y con una localización específica, de conformidad con los recorridos realizados por cada ruta escolar.

103. Cumplido este trámite, mediante la Resolución 2551 de 2024, la administración departamental ordenó la adjudicación del Proceso de Selección Abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por Subasta Inversa según convocatoria No. SU-06-RE-002-2024, a la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025. El objeto del contrato es la prestación del servicio de transporte escolar en los establecimientos educativos oficiales del departamento de Arauca, por un valor de \$50.418.000.000, y con un término de ejecución de 160 días del calendario escolar comprendidos entre 2024 y 2025.

104. Este relato es consistente con el de la Secretaría de Educación Departamental de Arauca y con los documentos allegados por el agente. Específicamente, el Documento Técnico 2425 – Proyecto de inversión departamental y Sistema General de Regalías de la Gobernación, presenta el servicio de apoyo a la permanencia con transporte escolar para los establecimientos educativos oficiales del departamento. Allí se indica que se requirieron las necesidades de transporte escolar a cada uno de los establecimientos educativos, y si bien hay una población de 11.699 estudiantes, se focalizó la atención en 9.785, para lo cual atendió la secretaría los Lineamientos Estándar para Proyectos de Transporte Escolar fijados por el Ministerio de Educación Nacional, así:

➤ Que el lugar de residencia del estudiante este ubicado a más de 2 kilómetros de distancia del establecimiento educativo más cercano que ofrezca el servicio en el nivel educativo requerido.

➤ Estudiantes que se encuentren en nivel socioeconómico de SISBEN 1 y ➤ Aquellos estudiantes con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida.

Adicionalmente para el presente proyecto se establecieron los siguientes criterios adicionales.

¹¹⁴ Ibidem, anexo 4, p. 9-10

- Estudiantes pertenecientes a población indígena que requiere su traslado a los establecimientos educativos indígenas del departamento, para garantizar un servicio educativo que respete su cosmovisión.
- Que los estudiantes no estén incluidos en los proyectos de transporte escolar implementados por los municipios del departamento.
- Que existan vías de acceso que permitan la implementación del servicio de transporte escolar¹¹⁵.

105. Respecto de la distancia, en el mismo formato se expuso que “a través de georeferenciación (utilizando la herramienta Google Earth”) se verifica que cumpla con el criterio de focalización de distancias superior a 2 Kms”. Asimismo, detalla los recorridos en modalidad terrestre y fluvial, y las especificaciones técnicas para garantizar la seguridad en la prestación del servicio.

106. Para la Sala, lo expuesto evidencia que si bien la Gobernación anunció que concertó los recorridos con los directivos de las instituciones educativas, así como que aplicó seis (6) criterios para determinar quiénes serían los estudiantes beneficiarios del servicio de transporte, en la planeación del proyecto atendió dos (2), estos son, (i) el criterio de distancia existente entre el lugar de residencia y la sede educativa a la que el menor de edad debe asistir, y (ii) el criterio de pertenencia étnica. A esta conclusión se arriba porque en el Documento Técnico y en los otros documentos allegados al expediente, no se menciona una atención diferenciada a los estudiantes según su vulnerabilidad socioeconómica, así como tampoco se hizo alusión alguna a conductas que puedan afectar derechos como la integridad, la salud o la dignidad misma de los estudiantes, como lo son las condiciones climáticas, el riesgo de reclutamiento forzado y otros peligros propios del entorno.

107. El mismo documento menciona en el apartado conceptual y estadístico las condiciones climáticas adversas e inseguras (sábanas inundables, desbordamientos de caños y ríos), y el riesgo de minas antipersona en algunas zonas o de presencia de municiones sin explotar abandonadas, acompañado de algunas consideraciones sobre la deserción escolar y la garantía del derecho a la educación. Sin embargo, el departamento se abstuvo de adoptar medidas concretas para atender esas situaciones, y se limitó a fijar los recorridos de las

¹¹⁵ Expediente digital, archivo “Documento Técnico TE2425”, allegado por la Secretaría de Educación el 10 de abril de 2025 y por el agente oficioso el 20 de marzo de 2025.

rutas escolares, decisión en la que, se reitera, priman los factores de distancia territorial y de pertenencia étnica.

108. En cuanto a la distancia, y aun cuando no se advierte esta situación en el escrito de tutela, la Secretaría de Educación Departamental afirmó que el principal factor de focalización es que los estudiantes deban recorrer distancias superiores a 2 km para ser beneficiarios de la prestación del servicio. No obstante, en el caso concreto la Sala evidenció que, con todo y que los 37 estudiantes agenciados son beneficiarios del servicio de transporte escolar, deben recorrer a pie más de 5 km al día para llegar al punto de encuentro con la ruta escolar y devolverse a sus domicilios, sin que la entidad territorial explique suficientemente los motivos por los cuales se negó la ampliación de los recorridos de la misma. A esto se suma que la Institución Educativa *América*¹¹⁶ informó que oportunamente solicitó ante la Secretaría de Educación Departamental la atención de nuevas necesidades en los recorridos, frente a lo cual la entidad territorial le manifestó la inviabilidad de modificar las cláusulas del contrato No. 236 de 2024, así como la falta de recursos.

109. La distancia a recorrer por los menores guarda una estrecha relación con las condiciones climáticas, pues el agente allegó escritos según los cuales se evidencia que algunos de ellos presentan cuadros gripales y de insolación, según la condición atmosférica que corresponde a cada época del año, y de riesgo de ataques de animales o de personas. Este aspecto tiene una notoria incidencia no solo en el derecho a la educación, pues puede incluso afectar la permanencia en el sistema educativo, sino que también pone en riesgo derechos como la igualdad, la salud y la integridad física y mental de niños, niñas y adolescentes, ya que deben superar obstáculos complejos a fin de continuar en el sistema educativo. No obstante, la ETC tampoco tuvo en cuenta la incidencia de factores climáticos para la determinación de los recorridos de las rutas escolares.

110. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el riesgo de reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes, recientemente la Defensoría del Pueblo¹¹⁷ publicó una actualización sobre el número total de casos de reclutamiento de

¹¹⁶ Oficio fechado el 16 de octubre de 2024 y firmado por la directora de la institución educativa. Expediente digital “11 RespuestaInstitucionEducativaAmérica.pdf”.

¹¹⁷ Defensoría del Pueblo (2021), *Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada*. Obtenido de <https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/d7d1c05f-7cac-4067-bb66-333f53646545/content>

menores de edad conocidos por la entidad, relacionando que en el año 2024 tuvieron lugar 533¹¹⁸ casos de esa conducta. De esa cifra, se afectaron 323 niños y 210 niñas. Además, 267 casos registran pertenencia indígena, 32 de afrocolombianidad, 157 no se reconocen con ninguna pertenencia y 77 casos no reportan información al respecto. La infografía también devela que el departamento con mayor incidencia de esta conducta es el Cauca, con un total de 359, seguido por Antioquia con 25 reportes, y por Putumayo y Valle del Cauca, cada uno con 21 casos. Arauca refleja 11 casos reportados. El Estado Mayor Central ex - FARC y las disidencias no especificadas son los presuntos grupos armados que perpetraron estas conductas, con 202 y 180 casos, respectivamente; también se enlistan el ELN, la Segunda Marquetalia, el Ejército Gaitanista de Colombia, crimen organizado, la Coordinadora Nacional del Ejército Bolivariano, el Estado Mayor de los Bloques y Frentes, y otros grupos sin identificar.

111. Como consecuencia de la regulación vigente para atender esa problemática de reclutamiento y uso de menores de edad, distintas entidades han formulado programas especializados para atender a dicho grupo poblacional. Entre esas entidades figuran el ICBF, la Agencia de Reincorporación y Normalización, y la Unidad para la Reparación y Atención a las Víctimas.

112. De acuerdo con los informes remitidos, la Sala constató que ninguna de las entidades requeridas aludió a la vereda *Policarpa* como escenario de conductas propias del uso y reclutamiento de menores de edad. Sin embargo, ese recaudo permitió el acceso a la Alerta Temprana No. 11-2023 de la Defensoría del Pueblo¹¹⁹, documento que identificó el riesgo de continuidad en violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad, libertades civiles y políticas para la población, en los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul y Tame, en el departamento de Arauca -con mención explícita a la vereda *Policarpa*-, por las acciones adelantadas por los grupos armados organizados al margen de la ley, del ELN y de las FD-FARC, en el contexto de conflicto armado interno. El riesgo fue calificado de *alto*.

113. Allí se anota que el contexto ha facilitado nuevas incorporaciones por medio del reclutamiento forzado, y se destaca que la Consejería Presidencial

¹¹⁸ Defensoría del Pueblo (2025), Hoy actualizamos la información sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes de 2024, tras un seguimiento constante en cada una de las regionales. Obtenido de <https://x.com/defensoriacol/status/1909593278716006840?s=48&t=3BjJSioKWfMJOaF6m7-DMA>

¹¹⁹ Expediente digital, archivo “024 T-10800316 Rta. DEFENSORIA DEL PUEBLO 01-04-25.pdf”.

para los Derechos Humanos, división que apoya la implementación de la política pública para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes, ha trabajado para prevenir estos riesgos, asistiendo técnicamente al departamento de Arauca desde el año 2019. A partir de la actualización de la línea de política de prevención de reclutamiento, ha sido priorizada la actuación en el nivel departamental y en todos los municipios de Arauca, por lo que se inició un diálogo técnico con las autoridades para orientar, articular y hacer seguimientos a la implementación de la política, buscando fortalecer las capacidades locales, y en atención al alto riesgo de reclutamiento advertido en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría.

114. De hecho, en el seguimiento a la Alerta Temprana No. 11-2023¹²⁰ figura una recomendación a título de acciones de fortalecimiento comunitario: “8. Se exhorta al Ministerio de Educación Nacional, para que continúe de manera coordinada con las nuevas administraciones de estos Entes Territoriales municipales y el departamental, desarrollando los programas adelantados y proyectados en materia de infraestructura educativa y demás acciones que se convierten en preventivas del riesgo de RUNNA, como son el mantenimiento del PAE, el Transporte Escolar, mejoramientos de infraestructura educativa, ampliación de la cobertura y conectividad en los Centros e Instituciones Educativas, aplicación de enfoques etno-educativos, etc., principalmente en las zonas rurales y territorios indígenas”.

115. El mismo documento menciona las acciones integrales e interinstitucionales desplegadas por el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Gobernación de Arauca, tendientes a mitigar los niveles de deserción escolar de niños, niñas y adolescentes de los territorios alertados, promoviendo el desarrollo de estrategias y proyectos para la mejora de la infraestructura educativa, cobertura, conectividad y la aplicación de enfoques etno-educativos, con especial énfasis en la población rural. Concretamente, se mencionan obras de infraestructura en el centro educativo *América Sede Principal*, y la concertación adelantada con relación al proceso precontractual en materia de transporte escolar¹²¹.

116. A esta altura es preciso referirse a la afirmación hecha por la Defensoría del Pueblo, según la cual “[s]i bien es cierto que en la vereda *Policarpa* hay presencia de grupos armados al margen de la ley como las FARC, sin

¹²⁰ Expediente digital, archivo “024 T-10800316 Rta. DEFENSORIA DEL PUEBLO 01-04-25.pdf”, p. 68.

¹²¹ Ibidem, p. 47-48.

embargo, en esa zona no se ha presentado casos de reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes y tampoco riesgos de reclutamiento”¹²².

117. No obstante, a renglón seguido y en los documentos anexos se describe en detalle la gestión que la Defensoría, de la mano con la Gobernación de Arauca, ACNUR y UNICEF realizan en el departamento con el propósito de (i) asesorar a las niñas, niños y adolescentes en asuntos relacionados con la protección y exigibilidad de sus derechos, entre otros aspectos, en lo relacionado con las rutas de protección frente al reclutamiento, uso y utilización de menores de edad, e identificación de riesgos, vulneraciones y amenazas. Además, (ii) adelantan acciones defensoriales como incidencia institucional y gestión directa presencial. Todo ello persigue mitigar y prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el departamento de Arauca, frente a lo cual se adjunta el reporte de 10 de los casos registrados en el 2024, cuyos afectados en su mayoría pasaron al programa de Desvinculados del ICBF.

118. Visto lo anterior, la Defensoría del Pueblo no se ocupó en explicar por qué las conductas de reclutamiento y uso de menores de edad no tienen probabilidad de ocurrencia en la vereda *Policarpa* o zonas aledañas. Muy por el contrario, tanto los oficios de respuesta como la documentación anexa prueban con rigurosidad y exactitud que la problemática por la que se indaga sí tiene ocurrencia en el departamento de Arauca y, por lo tanto, constituye un riesgo real que amenaza la integridad de las niñas, niños y adolescentes que allí habitan y desarrollan su proyecto de vida, así como también frente al acceso al servicio educativo de quienes residen en la vereda *Policarpa*. A esto se suma la afirmación rendida por la rectora de la institución educativa relacionada con el artefacto explosivo encontrado en cercanías al colegio¹²³, todo lo cual da cuenta de la compleja situación en la región.

119. En este sentido, la labor de la gobernación no se puede limitar a disponer lo necesario para que los menores de edad se matriculen en las respectivas instituciones educativas o a velar por la infraestructura de las sedes o a la contratación del personal docente y administrativo. Participar en la planeación, celebración y ejecución de contratos que no satisfacen de manera integral los requerimientos de los estudiantes en materia de transporte escolar que residen en zona rural indefectiblemente termina por vulnerar su derecho a

¹²² Expediente digital, archivo “Rta. Defensoría del Pueblo.pdf”, del 23 de abril de 2025.

¹²³ Documento fechado del 11 de abril de 2025, y firmado por la rectora de la institución. Expediente digital, archivos “Rta. Rector Institución Educativa América.pdf”.

la educación, tanto en la faceta de accesibilidad como en la de permanencia, pues demuestra que no se adoptaron medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizarlo.

120. De lo hasta aquí expuesto, se acredita que la Secretaría de Educación Departamental de la Gobernación de Arauca no atendió suficientemente en la planeación y focalización de la prestación del servicio de transporte escolar para las vigencias 2024-2025 los criterios de distancia de la institución educativa respecto al lugar de residencia de los estudiantes agenciados, así como tampoco los factores climáticos ni los relacionados con posibles situaciones de reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes y, en general, las circunstancias que pueden poner en peligro su integridad.

121. En cuanto al Ministerio de Educación Nacional, para la Sala la gestión que adelantó esa entidad es insuficiente, porque no constató que el trámite del proyecto de inversión dentro del Sistema General de Regalías no atendió a criterios de priorización que pueden afectar distintos derechos fundamentales de los estudiantes. En concreto, en el CTUS que el ministerio presentó ante el OCAD Regional Llanos, se afirma que el proyecto estructurado por la ETC sí enunció los criterios de focalización para seleccionar a los beneficiarios, como por ejemplo, la “situación de discapacidad, entorno inseguro, distancia del establecimiento más cercano a su vivienda, tiempo de desplazamiento entre el establecimiento y el hogar, condiciones de acceso”¹²⁴, para lo cual menciona como sustento el Documento Técnico presentado por la gobernación. No obstante, como ya se evidenció, en dicho documento el departamento se limitó a aplicar el criterio de pertenencia étnica y, de manera muy limitada, el criterio de distancia geográfica (§ 106-109).

122. No se desconoce que la ETC es la competente para estructurar el proyecto en atención a las particularidades del territorio y a distintos factores como el demográfico, de necesidades, de recursos y otros de priorización. Sin embargo, las competencias del Ministerio de Educación Nacional en materia de inspección, vigilancia y control respecto de la prestación del servicio público educativo y como rector de la política pública del sector, más aún tratándose de la aprobación de destinación de recursos del SGR, cobran una especial preponderancia de cara a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que hacen parte del sistema educativo.

¹²⁴ Expediente digital, archivo ““07 EscritoRespuestaMinisterioEducacion.pdf”, anexo 43, p. 3 y 10.

123. Para la Sala, este caso evidencia que el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con lineamientos o criterios de priorización y focalización claros que orienten a las ETC en la incorporación de una perspectiva de derechos humanos desde la planeación de los proyectos relacionados con la prestación del servicio de transporte escolar. Justamente por la incidencia que esta cartera tiene al determinar la viabilidad de proyectos relacionados con la prestación del servicio de transporte escolar, se hace necesario que incorporen en sus procedimientos aspectos relacionados con el que aquí se ventila, esto es, la correcta evaluación de la información que les allegan las ETC, al punto que se constate si éstas aplicaron los criterios de focalización adecuados para la prestación del servicio de transporte escolar y con ello adoptaron medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizarlo.

124. La aplicación de los lineamientos y procedimientos con el enfoque descrito se materializará en la mayor rigurosidad en el diligenciamiento de un documento tan relevante como el Concepto Integrado de Viabilidad y Técnico Único Sectorial, como en el acompañamiento técnico que hace a las ETC, lo cual significará otra forma de garantizar la aplicación de los postulados constitucionales, en especial, los relacionados con la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la eficacia de los derechos fundamentales.

125. La Sala también observa que en la planeación del proyecto para atender la necesidad de transporte escolar en la región, la gobernación no consideró situaciones que podían afectar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que se derivan del artículo 44 de la Constitución, y que eran previsibles al momento de planear el contrato, como la relevancia de variables frente al impacto en la salud, un estudio riguroso de condiciones socioeconómicas o el riesgo de reclutamiento forzado, así como tampoco el Ministerio de Educación Nacional constató que esto hubiese ocurrido, específicamente dentro de los trámites que se surten en esa instancia dentro del SGR. Esta actuación, sumada a la imposibilidad de modificar el contrato No. 236 de 2024, evidencia la falta de adopción de medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar, lo cual terminó por vulnerar el derecho fundamental a la educación de los 37 niñas, niños y adolescentes agenciados y, en consecuencia, sus derechos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, y el derecho a la salud.

126. Como se mencionó, el enfoque de derechos humanos no solo permite materializar los postulados constitucionales, sino que garantiza el cumplimiento de los principios de la función pública y contribuye a alcanzar otros fines del Estado democrático, tales como la protección a la niñez. Ello no es de menor relevancia: en un país como Colombia, donde la inequidad social se presenta con más fuerza en las zonas alejadas de las capitales y cabeceras municipales, la educación se torna en la más robusta herramienta para permitir que las niñas, niños y adolescentes construyan su propio proyecto de vida y contribuyan a la comunidad de la que hacen parte. Es por ello que al Estado le corresponde la obligación de garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales a la educación de los 37 estudiantes agenciados.

127. Pese a lo anterior, la dinámica propia de la aprobación de proyectos con recursos del SGR impide la modificación de las cláusulas contractuales. Esto es así porque, el Acuerdo Único del SGR dispone que los únicos ajustes admisibles son aquellos que no cambien el alcance del proyecto de inversión¹²⁵, por lo que deviene como improcedente la modificación de las rutas escolares solicitada. Frente a este aspecto, el Departamento Nacional de Planeación¹²⁶ indicó que la modificación propuesta en el caso concreto no solo alteraría la localización del proyecto, sino que aumentaría el número inicial de beneficiarios, lo que implica un cambio en el alcance del proyecto.

128. De este pronunciamiento del DNP, llama la atención que, si bien fija una postura con estricto apego al ordenamiento que rige el Sistema General de Regalías, no puede perderse de vista que la interpretación de las disposiciones debe guardar coherencia con la Constitución Política, pues es el texto superior el que determina el cumplimiento de los fines del Estado al que está orientado el andamiaje institucional. En esa medida, un documento tan relevante como la metodología definida por el mismo Departamento Nacional de Planeación y los espacios creados para brindar asistencia técnica a los actores del Sistema General de Regalías, debe incorporar los postulados constitucionales con el propósito de contribuir a una correcta formulación, estructuración y ejecución de los proyectos de inversión, independiente de que la toma de decisiones esté a cargo de las entidades territoriales.

¹²⁵ Acuerdo Único del SGR, “Artículo 4.5.1.1. Definición de ajuste. De conformidad con lo establecido en el artículo 1.2.1.2.14 del Decreto Único Reglamentario del SGR, los ajustes son aquellas modificaciones introducidas al proyecto de inversión que no cambian su alcance, entendido este último como los objetivos generales y específicos, los productos y la localización”.

¹²⁶ Documento fechado del 12 de marzo de 2025 y firmado por Jaime Alberto Rueda Vega, abogado contratista de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. Expediente digital, archivo “012 T-10800316 Rta. Departamento Nacional de Planeacion.pdf”.

129. Debe mencionarse también que en el documento técnico de estructuración del aludido proyecto, la gobernación indicó que el número de días de atención se fijó en 160 días calendario escolar, con inicio en el año 2024 a partir de la culminación del contrato que estaba en ejecución para ese momento (contrato No. 235 de 2023), y hasta el primer trimestre de 2025¹²⁷. Luego, en uno de los documentos allegados en sede de revisión, la misma ETC sostuvo que “la ejecución dio inicio el pasado 25 de septiembre de 2024 y tiene un plazo de ejecución de 162 días calendario escolar (aproximadamente hasta el 20 de agosto de 2025)”¹²⁸. Así, y en atención a que el contrato No. 236 de 2024 continúa en ejecución, el remedio constitucional que se adopte se dirigirá a la prestación del servicio a partir del segundo trimestre del año 2025 y en adelante.

130. Corolario de lo anterior es que las entidades territoriales certificadas en educación, el Ministerio de Educación Nacional, y los demás actores concernidos en proyectos dirigidos a garantizar el servicio de transporte escolar con el propósito de garantizar la accesibilidad al sistema educativo, deben incorporar desde la planeación de las iniciativas a su cargo, el enfoque de derechos humanos requerido para la aplicación de los criterios de priorización según el contexto de los estudiantes. Esto no riñe con los lineamientos técnicos ni con la normativa contractual establecida, pues es apenas una consecuencia de la constitucionalización del derecho y de la prevalencia que tienen los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, la educación, y el derecho a la salud de las niñas, niños y adolescentes beneficiarios de tales medidas.

Conclusión y remedio constitucional

131. *Conclusión.* La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional constató que se vulneraron los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes agenciados de la vereda *Policarpa* a la educación y, en consecuencia, a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, y el derecho a la salud, al no adoptar medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar. Esto, teniendo en cuenta que si bien la Secretaría de Educación Departamental de la

¹²⁷ Expediente digital, archivo “Documento Tecnico TE2425.pdf”, p. 14, allegado por la Secretaría de Educación el 10 de abril de 2025.

¹²⁸ Expediente digital, archivo “Respuesta requerimiento acción de tutela Expediente T-10.800.316”, p. 3.

Gobernación de Arauca actualmente ejecuta un contrato para asegurar la prestación del servicio de transporte escolar, no aplicó un enfoque de derechos humanos al establecer los criterios de priorización en la etapa de planeación contractual, a fin de efectivamente garantizar el componente de accesibilidad al derecho a la educación en el proyecto presentado y posteriormente aprobado ante el Sistema General de Regalías, y porque el Ministerio de Educación Nacional no constató la efectiva aplicación de los criterios requeridos.

132. En consecuencia, la Sala de Revisión revocará la sentencia del 28 de noviembre de 2024, proferida por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Arauca, que revocó el fallo de primera instancia dictado el 18 de octubre de 2024 por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, Arauca, que concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por el agente oficioso. En su lugar, amparará el derecho a la educación de las niñas niños y adolescentes agenciados y, en consecuencia, a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, y el derecho a la salud, por las razones previamente expuestas y frente a la amenaza de su vulneración.

133. *Remedios.* De acuerdo con lo anterior y habida consideración de que no resulta viable la modificación del contrato No. 236 de 2024, la Sala adoptará un remedio para atender la actual vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes agenciados ocasionada por no adoptarse medidas adecuadas, oportunas y eficaces para garantizar el acceso al servicio de transporte escolar, y otros relacionados con la prestación del servicio de transporte escolar y su planeación.

134. *Remedios dirigidos a la protección de los estudiantes agenciados.* Se ordenará a la Gobernación de Arauca – Secretaría de Educación Departamental que, en articulación con la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa*, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, contribuya a la realización y reforzamiento de campañas de promoción y divulgación de derechos dirigidas como mínimo a las treinta y siete (37) niñas, niños y adolescentes agenciados y sus familias, durante el año lectivo 2025. Dichas campañas consistirán en promocionar la actuación institucional para la protección y exigibilidad de sus derechos, así como en la presentación de las rutas de protección en acciones como el reclutamiento y uso de niñas, niños y adolescentes. Las campañas deberán realizarse tanto en las sedes educativas como en la vereda donde residen los estudiantes.

135. *Remedio para garantizar la prestación del servicio de transporte escolar.* Se ordenará a la Gobernación de Arauca – Secretaría de Educación Departamental que adopte las medidas necesarias para complementar el servicio de transporte escolar gratuito a las 37 niñas, niños y adolescentes agenciados, de manera que se garantice la cobertura desde su lugar de residencia hasta las sedes educativas en las que se encuentran matriculados, excepción hecha de los estudiantes agenciados que ya se graduaron o cambiaron de institución educativa. Esta orden deberá ser acatada en un término de 10 días contados a partir de la notificación de esta decisión, y el transporte escolar deberá ser seguro y apto en los recorridos de ida y regreso para que los estudiantes asistan a clases. Esta medida tendrá vigencia hasta que inicie la ejecución del nuevo contrato, el cual deberá incorporar los criterios aquí expuestos en orden a materializar el acceso al sistema educativo.

136. *Remedios en materia de planeación de proyectos y desarrollo contractual.* Se ordenará a la Gobernación de Arauca – Secretaría de Educación Departamental que incorpore un enfoque de derechos humanos en la prestación del servicio de transporte escolar para los 37 estudiantes agenciados, excepción hecha de quienes ya se graduaron o cambiaron de institución educativa y que, a partir del inicio del nuevo contrato para la prestación del servicio de transporte escolar que operará una vez culmine la ejecución del contrato No. 236 de 2024, complemente las rutas escolares que actualmente se prestan de manera que se amplíen los recorridos y con ello se minimice la exposición de los estudiantes a factores de riesgo que atenten contra sus derechos a la educación, a la salud, a la igualdad, a la integridad y a la dignidad.

137. A la misma Gobernación de Arauca – Secretaría de Educación Departamental se le exhortará a incorporar un enfoque de derechos humanos en la planeación de los proyectos y contratos cuyo objeto sea la prestación del servicio de transporte escolar en el departamento de Arauca, específicamente frente a la aplicación y valoración de criterios para priorizar cuáles serán los estudiantes beneficiarios. Habrá de prestarse específica atención a las distancias a recorrer por parte de los estudiantes y sus implicaciones en materia de exposición a circunstancias climáticas adversas y riesgos por conductas como el reclutamiento forzado y el uso de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley. Lo anterior con el propósito de garantizar su acceso efectivo al sistema educativo y su permanencia en el mismo.

138. La Gobernación de Arauca también deberá mantener y reforzar la estrategia interinstitucional para el monitoreo, patrullaje, prevención y erradicación de conductas propias de reclutamiento forzado y uso de menores de edad en la región, así como la toma de decisiones oportunas y eficientes para garantizar los derechos fundamentales de este grupo poblacional. Para ello, continuará participando en las mesas y espacios implementados por la Defensoría del Pueblo.

139. Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional adoptará las medidas necesarias para verificar que los criterios de priorización con enfoque de derechos humanos se incorporen en la planeación de los proyectos correspondientes e incidan en la calificación de la viabilidad de estos, considerando la especial relevancia de las barreras geográficas, económicas y sociales que puedan impedir el acceso efectivo a la educación de los estudiantes que habitan en zona rural y urbana del país. Deberá, además, brindar el acompañamiento técnico necesario sobre este aspecto a todas las entidades territoriales que así lo requieran.

140. Es preciso señalar la necesidad de que las entidades concernidas en la acción de tutela que se revisa cumplan con sus funciones de forma articulada, de manera que se aplique una voluntad y un compromiso irrevocable para resolver la problemática en escenarios dialógicos y con compromisos, cronogramas e indicadores que atiendan la urgencia de proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes en lo que tiene que ver con el transporte escolar del que son beneficiarios. Para ello, el juez de primera instancia adoptará el esquema de seguimiento a la implementación del presente fallo que estime más apropiado, atendiendo a los criterios y propósito de la decisión, y convocando a la comunidad y aquellos actores institucionales cuyas funciones incidan en la garantía de los derechos fundamentales de los estudiantes.

141. Con el fin de que las decisiones dictadas en el marco de esta sentencia se materialicen, la Sala le ordenará a la Procuraduría Regional de Arauca de la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, en particular la establecida en el artículo 277.5 de la Constitución, ejerza vigilancia y control respecto de las órdenes impartidas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. DESVINCULAR a la Presidencia de la República, al municipio de Arauca, a la Institución Educativa *América*, a la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca, al OCAD Regional Llanos y a la Unión Temporal Transporte Escolar 2024-2025 del presente trámite de revisión de las decisiones de tutela.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 28 de noviembre de 2024 proferida por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Arauca, la cual negó el amparo de los derechos alegados. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho a la educación y, en consecuencia, los derechos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física y mental, y el derecho a la salud de los treinta y siete (37) niñas, niños y adolescentes agenciados.

TERCERO. ORDENAR a la Gobernación de Arauca que, en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión, adopte las medidas necesarias para complementar el servicio de transporte escolar gratuito a las treinta y siete (37) niñas, niños y adolescentes agenciados, de manera que se garantice la cobertura desde su lugar de residencia hasta las sedes educativas en las que se encuentran matriculados, excepción hecha de los estudiantes agenciados que ya se graduaron o cambiaron de institución educativa. Este transporte deberá ser seguro, apto y garantizar la ida y el regreso de los estudiantes.

CUARTO. ORDENAR a la Gobernación de Arauca – Secretaría de Educación Departamental que, en articulación con la Junta de Acción Comunal de la vereda *Policarpa*, la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, contribuya a la realización y reforzamiento de campañas de promoción y divulgación de derechos dirigidas como mínimo a las treinta y siete (37) niñas, niños y adolescentes agenciados y sus familias, durante el año lectivo 2025. Las campañas deberán realizarse en los términos señalados en el acápite de remedios de la presente providencia.

QUINTO. ORDENAR a la Gobernación de Arauca que, a partir del inicio del nuevo contrato para la prestación del servicio de transporte escolar, complemente las rutas escolares que actualmente se prestan a los 37 estudiantes agenciados, excepción hecha de quienes ya se graduaron o cambien de institución educativa, con el objeto de que se amplíe la cobertura de los recorridos y con ello se minimice la exposición de los estudiantes a factores de riesgo como los señalados en la presente providencia.

SEXTO. EXHORTAR a la Gobernación de Arauca que incorpore y aplique un enfoque de derechos humanos en la planeación de los proyectos y contratos cuyo objeto sea la prestación del servicio de transporte escolar en el departamento de Arauca, específicamente frente a la determinación y valoración de criterios para priorizar cuáles serán los estudiantes beneficiarios. Deberá prestar especial atención a las distancias a recorrer por parte de los estudiantes y sus implicaciones en materia de exposición a circunstancias climáticas adversas y riesgos generados por conductas como el reclutamiento forzado y el uso de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley.

SÉPTIMO. INSTAR a la Gobernación de Arauca que mantenga y refuerce su participación en espacios interinstitucionales para el monitoreo, patrullaje, prevención y erradicación de conductas de reclutamiento forzado y uso de menores de edad en la región, así como la toma de decisiones oportunas y eficientes para garantizar los derechos fundamentales de este grupo poblacional, frente al acceso y permanencia en el ámbito educativo.

OCTAVO. ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que adopte las medidas necesarias para verificar que los criterios de priorización con enfoque de derechos humanos se incorporen en la planeación e incidan en la calificación de la viabilidad de los proyectos para el transporte escolar, especialmente los que se presenten en el Sistema General de Regalías, considerando la relevancia de las barreras geográficas, económicas y sociales que puedan impedir el acceso efectivo a la educación de las niñas, niños y adolescentes que habitan en zona rural. El ministerio deberá, además, brindar el acompañamiento técnico necesario sobre este aspecto a la Gobernación de Arauca y a las demás entidades territoriales que lo requieran.

NOVENO. REMITIR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, copia de la presente decisión a la Procuraduría Regional de

Arauca de la Procuraduría General de la Nación para que adelante las actuaciones necesarias en cuanto asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas, conforme a sus competencias constitucionales y legales.

DÉCIMO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
A LA SENTENCIA T-314/25**

Referencia: expediente T-10.800.316

Acción de tutela interpuesta por Juan José Guevara Pinilla, como agente oficioso de un grupo de niñas, niños y adolescentes, contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional

Asunto: transporte escolar en zonas afectadas por reclutamiento forzado de menores de edad

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

1. Considero necesario comenzar por resaltar el valor del enfoque adoptado por la providencia en torno a la garantía del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) que residen en contextos rurales y afectados por el conflicto armado, así como la identificación de factores estructurales que inciden en su acceso efectivo al sistema educativo. Aunque coincido plenamente con estas consideraciones y con la importancia de brindar una protección reforzada a los derechos fundamentales de los NNA agenciados, respetuosamente aclaro mi voto por las razones que expongo a continuación.

2. En primer lugar, si bien coincido con la importancia de identificar y corregir deficiencias en la planeación contractual del servicio de transporte escolar con un enfoque de derechos humanos, estimo que el fondo del asunto no se agota en el plano contractual. Así lo reconoce la propia providencia al considerar que este caso no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa porque el núcleo de la controversia reside en la efectiva garantía del derecho a la educación en condiciones dignas. La tutela se presenta como mecanismo de protección ante una situación concreta de amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de los NNA agenciados, no como medio para controvertir un acto contractual. No se pretende la modificación del contrato, ni ningún aspecto relativo al mismo,

sino la adopción de “acciones administrativas necesarias para garantizar la prestación del servicio de transporte escolar”.

3. Bajo esa perspectiva, considero que la omisión principal no radica únicamente en errores de planeación inicial, sino en la falta de reacción institucional una vez se conoció que los NNA agenciados enfrentaban condiciones adversas para ejercer su derecho a la educación. Las autoridades tenían conocimiento de que los NNA debían recorrer largos trayectos en contextos de riesgo –por presencia de actores armados, amenazas de reclutamiento, explosivos, ataques de animales, factores climáticos extremos–, y, sin embargo, no se activó una respuesta articulada que permitiera atender la situación de forma urgente, coordinada y efectiva. Como garantes del derecho a la educación, tanto el departamento como las demás entidades corresponsables (incluyendo el municipio y la institución educativa) debieron iniciar un proceso conjunto de diagnóstico, definición de medidas y seguimiento, orientado a restablecer el goce efectivo del derecho.

4. Esta respuesta institucional debía tener como propósito central garantizar el acceso digno, seguro y permanente de los NNA al sistema educativo. Para ello, se requería una evaluación actualizada de la situación de los 37 NNA, identificando las barreras geográficas, económicas, de seguridad o institucionales que impedían el ejercicio pleno del derecho a la educación. Con base en ello, las entidades competentes debían adoptar medidas urgentes, proporcionales y diferenciadas, formular soluciones viables y participativas, comprometerse según sus competencias y capacidades institucionales, y establecer mecanismos de seguimiento periódico. La ausencia de esta ruta de acción coordinada refleja una omisión institucional que no puede justificarse únicamente en las restricciones contractuales.

5. De este modo, limitar el análisis constitucional a un defecto en la etapa de planeación o a la imposibilidad jurídica de modificar un contrato ya adjudicado, omite el mandato de actuación inmediata y coordinada que impone el principio de interés superior de los NNA. La vulneración de derechos no se agota en una falta de previsión técnica, sino que se agrava con la ausencia de medidas reactivas una vez el problema fue puesto de presente en múltiples ocasiones. Esta omisión desconoce la corresponsabilidad

institucional y avala de forma implícita que los NNA sigan enfrentando condiciones que atentan contra su dignidad.

6. En segundo lugar, y de manera concordante, considero en atención al principio de colaboración armónica y a la concurrencia de competencias entre los distintos niveles de la administración pública para garantizar efectivamente el servicio público educativo, que se debió considerar el rol del municipio de Arauca en función de las responsabilidades concurrentes que le asigna el ordenamiento jurídico para la protección de derechos fundamentales en su territorio.

7. Lo anterior cobra especial relevancia ante la evidente ausencia de una evaluación adecuada de la situación, conforme se desprende de los argumentos del accionante, quien ha señalado que las vías rurales podrían presentar afectaciones estructurales de tal magnitud que, dependiendo de las condiciones climáticas, incluso una eventual ampliación del recorrido de las rutas escolares podría resultar ineficaz para garantizar un acceso material al servicio educativo –sumado a lo indicado respecto a los asuntos de seguridad–.

8. Si bien es cierto que el departamento de Arauca es la entidad territorial certificada en educación, como lo señala la providencia, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, tanto departamentos como municipios –sin distinción entre certificados y no certificados– deben destinar recursos de la participación en educación al transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo exijan. A su vez, el artículo 6.2.4 de esa misma ley establece como competencia de los municipios no certificados: “participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”.

9. Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012 les impone el deber de procurar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población –con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes– y de promover la cultura de los derechos humanos. También les atribuye la competencia sobre la construcción y mantenimiento de las vías rurales de carácter municipal, aspecto central en el presente caso, dada la dificultad de acceso que

enfrentan los estudiantes desde sus hogares hasta los puntos de encuentro con la ruta escolar.

10. Desde esta perspectiva, si bien el municipio no tuvo injerencia en el contrato de transporte escolar, este trámite no se circunscribe al mismo. En tal entendido, debe considerarse que el municipio sí tiene la capacidad institucional y legal para: (i) identificar necesidades y articular soluciones complementarias (como la adecuación de vías veredales, la habilitación de espacios comunitarios seguros o la coordinación de planes de seguridad); (ii) participar activamente en mesas de trabajo interinstitucionales y comunitarias; y (iii) aportar recursos logísticos o presupuestales para cofinanciar medidas de contingencia, conforme a sus competencias.

11. En consecuencia, el municipio de Arauca se enmarca como un actor corresponsable en la verificación y articulación territorial de medidas para la protección de los NNA, sin trasladarle funciones que no le corresponden, pero reconociendo su potencial institucional para contribuir al goce efectivo de los derechos fundamentales de los NNA agenciados.

12. En los anteriores términos, y con el acostumbrado respeto, aclaro mi voto respecto de la Sentencia T-314 de 2025.

Fecha *ut supra*,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado