

Sentencia T-1044/10

DERECHO A LA EDUCACION-Carácter fundamental y presupuesto básico para efectivizar otros derechos fundamentales

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Obligación estatal de proveer mecanismos financieros que faciliten el acceso

Se advierte así, el papel que desempeña el ICETEX en el cumplimiento del deber que la Constitución impuso al Estado en el inciso final del artículo 69 constitucional, en el sentido de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior, de manera que, por esta vía, el Estado tiende progresivamente a la provisión de mecanismos para que los asociados puedan realizarse personal y profesionalmente

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE BUENA FE-Reiteración de jurisprudencia

En resumen, el principio de la confianza legítima es una consecuencia del principio constitucional de la buena fe y está marcado por estas características: (i) el Estado no puede de manera intempestiva modificar disposiciones que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a los mismos un período de transición para adecuar su comportamiento a una situación jurídica distinta; (ii) con el principio de confianza legítima no se pretende proteger derechos adquiridos, sino tan sólo amparar unas expectativas legítimas que los particulares se habían creado con base en comportamientos de la administración pública (activos u omisivos), regulaciones legales o interpretaciones de las disposiciones jurídicas; (iii) como cualquier otro principio, la confianza legítima exige ser ponderada en el caso concreto, con otros principios como el de la protección del interés general

POBLACION DESPLAZADA-Deber de solidaridad del Estado

En relación con la población desplazada, esta Corporación ha establecido que el hecho del desplazamiento forzado interno comporta una masiva, compleja, sistemática y continuada violación de derechos fundamentales, de suerte que el Gobierno Nacional y en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos desplazamientos, como a la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Es por ello que la Corte se ha inclinado por reconocer la necesidad de la

implementación de acciones afirmativas a favor de la población desplazada, en atención a que la consagración del Estado Social de Derecho compele a prestar una atención especial frente a esta calamidad nacional. La jurisprudencia constitucional ha destacado entonces la pertinencia de las acciones afirmativas para la población desplazada, en atención a las especiales circunstancias de desarraigo a las que se ven sometidos los afectados que difiere, sustancialmente, del escenario en el que se encuentran otros grupos poblacionales como desplazados voluntarios o pobres históricos.

ACCION DE TUTELA CONTRA EL ICETEX-Caso en que la condición de secuestrado y luego de desplazado no fueron tenidas en cuenta para haber autorizado el aplazamiento del crédito educativo

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la acción de tutela será concedida, ordenando al ICETEX que inaplique sólo para este caso, las normas de su reglamento que no permiten el aplazamiento del crédito del accionante, para que éste sea reanudado con el fin de permitir los estudios en la Universidad Cooperativa de Colombia, si aún persiste su deseo de hacerlo. En este punto en particular, la Corte encuentra que hay lugar a aplicar la excepción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 4 de la Constitución, toda vez que, en razón a la actuación del ICETEX en el caso concreto y de la aplicación de las normas del reglamento de crédito educativo, se desconoció el principio de la confianza legítima en las actuaciones de la administración y se infringió de contera el núcleo esencial del derecho a la educación del actor. La protección se hará conforme a dos precisiones: 1. La Sala resalta que la competencia del juez de tutela para adoptar este tipo de decisiones es excepcional, pues sólo se toma cuando se ha violado o se encuentra amenazado un derecho fundamental y no existe otro medio de defensa judicial eficaz, o de existir su utilización puede permitir que se ocasione un perjuicio de carácter irremediable, como en el presente caso, donde además no se tuvo en cuenta que se trataba del derecho a la educación de un sujeto de especial protección; 2. La Corte destaca que la decisión a adoptar tiene fundamento exclusivo en la actuación irregular del ICETEX, consistente en no haberle autorizado al accionante el aplazamiento de su crédito para estudiar medicina. La condición de secuestrado inicial y actualmente la de desplazado, no fueron tenidas en cuenta por la entidad accionada y terminó por afectarse el derecho a la educación del accionante. La Corte aclara que este caso no constituye precedente válido que, de manera general, justifique el cambio de las políticas públicas en materia de créditos educativos diseñada por el Gobierno

nacional a través de este instituto, las cuales tienen como propósito específico avanzar en el objetivo de lograr una mayor calidad en la educación superior.

Referencia: expediente T-2812582

Acción de tutela promovida por Edgar Andrés Bastidas Osorio contra el ICETEX.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C. catorce (14) de diciembre de dos mil diez (2010).

La Sala novena de revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MARÍA VICTORIA CALLE, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado primero civil del circuito de Ipiales- Nariño- en la tutela interpuesta por Edgar Andrés Bastidas Osorio contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - en adelante ICETEX-.

I. ANTECEDENTES Y RECUENTO FÁCTICO

Edgar Andrés Bastidas Osorio, interpone acción de tutela por la violación a los derechos fundamentales a la educación, la igualdad y la dignidad humana supuestamente vulnerados por la entidad accionada al no renovarle una línea de crédito destinada a estudios universitarios.

-Cuenta la demanda, que en el año 2001 el joven Edgar Andrés Bastidas Osorio solicitó un crédito educativo (crédito a largo plazo tradicional) con el ICETEX para adelantar estudios universitarios. El primer desembolso fue efectuado el día 21 de febrero de 2001, para estudiar Contaduría Pública en la Universidad Mariana de Pasto.

- El accionante no pudo continuar con los estudios de Contaduría, porque en esa época fue secuestrado y extorsionado por la guerrilla del ELN, lo que obviamente produjo su retiro definitivo de la Universidad. Indica que la Universidad nunca creyó su situación porque no hubo inmediatamente documentación que soportara los hechos, sino hasta mucho tiempo

después de que la Fiscalía Novena Especializada de Pasto investigara lo sucedido. Por tal motivo, decidió cambiar de carrera e inició estudios de medicina en la Universidad Cooperativa de Colombia. Para ello, debía quedar a paz y salvo con los giros desembolsados para la Facultad de Contaduría lo que efectivamente realizó para que el ICETEX pudiera seguir financiando sus estudios, los que fueron autorizados el 14 de enero del año 2003 por la doctora Patricia Paz de Delgado, coordinadora del grupo de servicios.

-Desde el año 2003, inició entonces estudios de medicina en la Universidad Cooperativa de Colombia en la ciudad de Pasto; para ese entonces, también era muy difícil estudiar debido a las constantes amenazas que recibía, lo cual le obligó a suspender la carrera en más de una ocasión pues tenía que huir permanentemente de la ciudad y radicarse en ciudades cercanas como Popayán e Ipiales donde lo incluyeron finalmente como población desplazada ante Acción Social. Señala que actualmente vive en Ipiales.

-Indica que para el 28 de julio del año 2008, cansado de tantas amenazas y mensajes telefónicos extorsivos, decidió nuevamente poner la denuncia ante el GAULA de Pasto. Sin embargo, dice, tomó la decisión de retomar sus estudios, porque los funcionarios del GAULA le aconsejaron que continuara su vida normal. Por esta razón, se dirigió al ICETEX para renovar su crédito, pero le informaron que estaba suspendido.

-El 6 de agosto de 2008, elevó entonces un derecho de petición ante el ICETEX solicitando que se renovara su crédito y exponiendo las circunstancias de vida que atravesaba. El 27 de agosto de 2008, el ICETEX le responde en sentido contrario a su solicitud, señalando que dentro de las causales de terminación definitiva del crédito está “ la de no presentar durante más de dos periodos académicos información sobre el desempeño académico y la no actualización de la información personal de los codeudores solidarios”.

-A juicio del accionante, la anterior no era una circunstancia que se aplicara a su caso, puesto que la renovación la hacía directamente una funcionaria de la Universidad ante el ICETEX, y por tanto, no era su obligación hacer el reporte de notas o de desempeño.

-Luego de acudir a la Defensoría del Cliente del ICETEX, el 6 de julio del año 2009, le enviaron una respuesta positiva donde le informaron que tenía “disponibilidad para realizar la actualización de datos y por ende hacer la renovación del crédito, lo que significaba la reactivación del mismo”.

-Sin embargo, la nueva circunstancia de tener que presentar exámenes de actualización y acreditación académica, dilataron todo el proceso ante el ICETEX por lo que se vio precisado a enviar un oficio a esa entidad el día 4 de agosto de 2009, solicitando el aplazamiento del crédito debido a que en enero de 2010 debía presentar los exámenes de conocimiento exigidos por la Universidad para reconsiderar su reintegro. El ICETEX respondió a través de una funcionaria que trabaja en la Universidad que no era posible colaborarle porque “esa era su última oportunidad”.

-Indica que desde el mes de julio de 2009, ha estado luchando por estudiar, ha enviado cantidad de oficios al ICETEX, al Ministerio de Educación, a Acción Social pero los esfuerzos han sido infructuosos.

-Señala finalmente, que el caso se torna más grave actualmente, porque el ICETEX ha enviado su información a una firma de cobranzas, apareciendo en el sistema de cobro jurídico, lo cual hace más injusta su situación, “porque no he terminado de estudiar para pagarles el dinero girado para financiar mi educación”.

-Solicita por tanto, “que se tutelen sus derechos a la educación, debido proceso, igualdad y dignidad humana, ordenándole al ICETEX realizar la actualización en el sistema para que se active el crédito número 17005517114028 beneficiario EDGAR ANDRES BASTIDAS OSORIO, y se haga en consecuencia la renovación del crédito a fin de poder matricularse y continuar sus estudios”.

II. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO

Son relevantes las siguientes pruebas anexas al proceso:

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Edgar Andrés Bastidas Osorio
- Copia del paz y salvo del crédito para estudios de contaduría pública
- Copia de vigencia del crédito para estudios de medicina.
- Copia de los derechos de petición ante el ICETEX y la respuesta de los mismos.
- Constancia expedida por la Fiscalía Novena Especializada de Pasto sobre el trámite de la

investigación previa del delito de secuestro extorsivo.

-Constancia de asesoría expedida por el GAULA de Pasto.

-Constancia expedida en el mes de febrero de 2010 donde se certifica la condición de desplazado del señor Edgar Andrés Bastidas, proferida por Acción Social y enviada al señor Henry Marcillo, director del ICETEX.

-Copia de la respuesta expedida por la Defensoría del ICETEX.

-Copia del documento expedido por la Universidad Cooperativa de Pasto sobre las condiciones para el reingreso.

-Copia de la respuesta de la Universidad Cooperativa donde se autoriza al señor Edgar Andrés Bastidas a presentar el examen de suficiencia académica.

-Copia expedida por el doctor Jorge Ramos donde se aprueban los exámenes de acreditación y actualización de conocimientos para el reintegro a la facultad de Medicina.

III. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

El ICETEX replicó en tiempo los términos de la demanda de tutela aduciendo que no ha vulnerado los derechos a la igualdad y educación del accionante. Explicó (i) que el accionante es beneficiario de un crédito, línea pregrado a largo plazo, en la modalidad de matrícula, otorgado en el año 2001 para la Universidad Mariana de Pasto dentro del programa de contaduría pública y en el mes de enero de 2003 se transfirió a la Universidad Cooperativa de Colombia de la misma ciudad; (ii) presenta seis aplazamientos, por cuya razón la entidad dio aplicación al reglamento de crédito educativo, que señala como una de las causales de terminación del contrato de crédito, la falta de renovación de servicios por más de dos periodos y el incurrir por tercera vez en la suspensión temporal de desembolsos.

Indicó la intervención, que el ICETEX ha dispuesto un reglamento de crédito educativo que

aplica a todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades, en el cual se establecen unos requisitos y obligaciones para los beneficiarios del crédito, que no le permiten actuar con excepciones y al margen de tales disposiciones. Para el caso concreto, se aplicó la Resolución N° 600 de 1998, actualizada por el Acuerdo 029 de 2007.

Afirma que la presunta vulneración a su derecho a la dignidad humana se limita a su enunciación, sin establecer la forma en que se pudo afectar su núcleo esencial; por lo que considera que no existe un punto de referencia para determinar un trato diferencial injustificado para con el accionante.

Señaló además, que no esta soportada la condición de desplazado del accionante, pues sólo fue informado el ICETEX el 6 de agosto de 2008 mediante solicitud que hizo el interesado para renovar el crédito.

Concluye afirmando, que la acción de tutela resulta improcedente, por cuanto la controversia es de carácter contractual, relacionada directamente con la terminación del contrato de crédito educativo, cuyo escenario es la justicia contencioso administrativa y no la constitucional.

IV. SENTENCIA OBJETO DE REVISION

La sentencia de primera y única instancia objeto de revisión, dictada el 27 de julio de 2010, por el Juzgado primero civil del circuito de Ipiales (Nariño) negó el amparo deprecado luego de considerar que el ICETEX ajustó su proceder a la normativa existente que le obliga a no prorrogar los créditos indefinidamente. Consideró la providencia “que si bien las razones de la suspensión de los estudios del actor, no son atribuibles a él, como así lo registran las pruebas y las certificaciones dadas por acción social junto con las denuncias deprecadas ante las autoridades competentes, fueron situaciones ajenas también a la entidad accionada, y por eso se aprecia razonable que el ICETEX condicione los préstamos para estudio y el desembolso en cuotas a la reglamentación estatuida para tales propósitos”.

Añadió que el derecho a acceder a los beneficios de préstamo para estudio, no puede ser incondicional, pues a través de la Resolución N° 0600 de 1998, el ICETEX reglamentó el

servicio de créditos educativos y en aplicación de dicho estatuto ha tomado las directrices que no comparte el tutelante. La “justeza (sic) de la razones que han impedido en aproximadamente nueve (9) años cursar los semestres de que da cuenta la Universidad Cooperativa, no resultan compatibles con el Régimen de Reglamentación de los Créditos Educativos que maneja el ICETEX, y que previamente debió conocer el beneficiario inicial del crédito.”

Pero al margen de tales consideraciones, dice el a quo es “cierto que la inconformidad del accionante tiene un planteamiento de orden patrimonial y contractual, susceptible de debatirse dentro del proceso adecuado, que no es precisamente el trámite de tutela, trátese del de ejecución o el ordinario de cumplimiento, susceptibles de los recursos ordinarios”.

Finalmente, respecto de la advertencia sobre que el actor de este trámite hubiese presentado otra acción de tutela, la radicada con el N° 2008-00144-00 ante ese despacho judicial, afirmó que la misma fue desistida y se archivó el 25 de noviembre de 2008 siendo comunicada a los involucrados; por tanto, no hubo pronunciamiento de fondo, que pueda llevar a una acción temeraria.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y esquema de análisis

De acuerdo con los hechos de la demanda y la intervención de la entidad accionada, corresponderá a esta Sala determinar si la actuación adelantada por el ICETEX desconoce los derechos a la educación, debido proceso e igualdad de una persona que acredita su condición de desplazada y a quien le fueron otorgados varios créditos para adelantar sus estudios universitarios pero no le fue ordenado el último desembolso por cuanto no está permitido por el reglamento de crédito educativo al cual está sujeto el establecimiento

público accionado.

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, el pronunciamiento tendrá la siguiente estructura: (i) se abordará el tema de la procedencia de la acción de tutela como presupuesto al tema de fondo planteado en la demanda; (ii) la Corte precisará su doctrina sobre el derecho a la educación, destacándolo como presupuesto básico para la efectividad de otros derechos fundamentales; (iii) hará referencia a la obligación estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior; (iv) recordará igualmente la jurisprudencia sobre los deberes del Estado frente a la población desplazada y los deberes de solidaridad que demanda tal condición; y (v) finalmente, teniendo en cuenta las particulares circunstancias de este caso, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre el contenido del principio de la confianza legítima como desarrollo del principio constitucional de la buena fe. Finalmente, la Sala entrará a estudiar y decidir el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

Como presupuesto al asunto que se revisa, la Sala estima necesario en primer lugar abordar la procedencia de la acción de tutela en el presente caso, mucho más si se tiene en cuenta que en el transcurso de este proceso la entidad accionada ha cuestionado la competencia del juez constitucional para derogar los reglamentos de crédito educativo vigentes y para decidir temas relacionados con la relación contractual sostenida entre el peticionario y el ICETEX.

Frente a ello la Corte considera lo siguiente:

-Los trámites administrativos realizados por los funcionarios del ICETEX si bien se desarrollan por medio de la intervención de órganos legalmente señalados, deben ajustarse principalmente a la Constitución; por tanto, si en cumplimiento de sus funciones se viola la Constitución o la ley, o se vulnera un derecho fundamental, esta actuación es susceptible de ser controvertida judicialmente.¹

-En principio, la controversia podría ventilarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo sugieren tanto el juez de instancia como la entidad demandada; sin embargo, también cabe su estudio ante la jurisdicción constitucional cuando se ha violado o se encuentra amenazado un derecho fundamental y no existe otro medio de defensa judicial

para promover su protección, o de existir su utilización puede permitir que se ocasione un perjuicio de carácter irremediable.

-En el presente caso, la Corte conoce de la presunta violación de los derechos fundamentales a la educación y al debido proceso administrativo del actor, supuestamente conculcados por el ICETEX con su decisión de no renovar un crédito educativo que le había sido otorgado al accionante y que venía renovándose reiteradamente en varias ocasiones. Esta negativa del ICETEX podría estar sujeta al control de la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de un acto administrativo. Sin embargo, la Sala considera que la acción de tutela sí es procedente este caso, teniendo en cuenta la duración de un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el derecho colombiano, lo cual significa que la utilización de dicho mecanismo de defensa judicial podría generar la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable circunscrito a que el actor no pueda concluir sus estudios, lo cual vulneraría no sólo su derecho a la educación sino que afectaría potencialmente otros derechos fundamentales como su derecho a escoger profesión u oficio o su derecho al trabajo.

4. El derecho a la educación como fundamental y presupuesto básico para el ejercicio de otros derechos

La valoración de este tema se centra en dos razones derivadas del caso que se revisa: (i) la entidad accionada estima que no existe violación al derecho de la educación del accionante porque el de educación es un derecho que solo se predica de los menores edad y frente a los adultos, el Estado solo adquiere obligaciones de carácter prestacional y (ii) el juez de instancia asume que el caso esta circunscrito al derecho a la educación, pero en su arista contractual y económica por lo que escapa a la órbita de competencia del juez constitucional.

Por ello, es preciso recordar que desde temprana jurisprudencia, esta Corporación ha señalado que la Constitución Política instituyó la educación como un derecho de carácter fundamental frente a toda la población -niños, jóvenes y adultos- por tratarse de un derecho inherente y esencial al ser humano, el cual le dignifica, y constituye el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura.

De igual forma, la jurisprudencia del alto tribunal constitucional ha sostenido que el derecho a la educación es un presupuesto básico para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Así por ejemplo, en la sentencia T-780 de 1992, la Corte decidió amparar no sólo el derecho a la educación de la accionante, sino también sus derechos a la libertad de escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y su derecho a la igualdad de oportunidades considerando que la educación tenía injerencia directa en la efectividad de estos derechos fundamentales en el caso concreto. Al respecto sostuvo la Corte en esta sentencia:

“Se resalta y agrega, frente a los anteriores señalamientos que la vigencia del derecho a la educación dentro del ordenamiento superior, constituye un presupuesto básico de la efectividad de otros derechos, principios y valores constitucionalmente reconocidos.

Así, es indudable la injerencia que el derecho a la educación proyecta en los derechos del ser humano relativos a la escogencia de una profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad de oportunidades en materia educativa.

En efecto, el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio (C.P., art. 26), como lo ha manifestado esta Corporación, “consiste en esencia en la posibilidad de optar sin coacciones ni presiones por la actividad lícita, profesional o no, a la que habrá de dedicarse la persona teniendo en cuenta su vocación, capacidades, tendencias y perspectivas”³. El mismo presenta una naturaleza subjetiva y no tiene un carácter absoluto, ya que puede estar sujeto a ciertos requisitos legales⁴ acerca de “la obligación de competencia o habilitación requeridas de acuerdo con cada actividad”.⁵

Su ejercicio guarda estrecha relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P., art. 16), el cual comprende “la autonomía de cada uno para realizarse según sus particulares valores, aspiraciones, aptitudes, expectativas, tendencias, gustos, ideas y criterios, trazando a su propia existencia en los variados aspectos de la misma las directrices que mejor le convengan y agraden en cuanto no choquen con los derechos de los demás ni perjudiquen el bienestar colectivo, ni se opongan al orden jurídico”⁶

(...)

En cuanto al derecho a la igualdad de las personas, la educación presenta una clara injerencia en su efectividad, pues en el sentido indicado por la doctrina constitucional, el

acceso a similares posibilidades educativas se traducirá, necesariamente, en oportunidades comparables de evolución integral de tipo personal (...).⁷

Esta posición de la sentencia T-780 de 1999 sería reiterada posteriormente en la sentencia T-807 de 20038 donde la Corte recalcó que la educación era presupuesto básica para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Al respecto sostuvo:

“La educación constituye un presupuesto básico para la efectividad de otros derechos, principios y valores constitucionalmente reconocidos al ser humano, tales como la igualdad en materia educativa, la escogencia de una profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad.⁹ Así mismo, permite la realización del Estado social de derecho, el fomento de la participación y el respeto de los derechos humanos” .

Pero, conforme lo ha señalado la Corte, la educación no es sólo presupuesto para la efectividad de los derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de escoger profesión u oficio, sino que puede serlo de otros derechos como al trabajo y al mínimo vital, especialmente tratándose del acceso a la educación superior. Así lo indicó la sentencia T-236 de 1994¹⁰:

“Como derecho, la educación supone la oportunidad que tiene la persona humana de acceder a la variedad de valores que depara la cultura, que le permiten adquirir conocimientos para alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad, los cuales la colocan en la posibilidad real de participar, en igualdad de condiciones, en el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el del trabajo, que son condición para lograr una especial calidad de vida. La educación, de otra parte, habilita al ser humano para conocer y apreciar racionalmente los principios y valores democráticos y de participación ciudadana previstos en la Constitución”¹¹

Lo anterior se explica porque una vez el ciudadano culmina el ciclo vital educativo, surgen en cabeza del mismo un conjunto de deberes frente a la sociedad, la familia y frente a sí mismo. Dentro de esos deberes se encuentra el trabajo, que por mandato del artículo 25 de la Constitución es no sólo un derecho sino también una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Precisamente, en la sentencia C-657 de 1997, la Corte reiteró el carácter de derecho y obligación del trabajo en el Estado colombiano cuando sostuvo:

“No debe olvidarse que el trabajo, además de ser un derecho fundamental que el Estado ampara en todas sus modalidades, es también, en los términos del artículo 25 de la Constitución, una obligación social. La persona no trabaja solamente para su personal sustento, bajo una concepción egoísta e individualista de la remuneración que recibe, sino que debe proyectar su actividad al beneficio colectivo, principiando por el que, en razón de sus compromisos de familia, debe atender con prioridad” 12

Precisa finalmente la Sala, que en sentencia T-227 de 2003, reiterada hasta la fecha, tras un escrutinio de las diferentes posturas asumidas por la Corte respecto de la ius fundamentalidad del derecho a la educación, la Corte concluyó que “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella”¹³. Así, al pie de estos criterios, la Corte considera que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental por su íntima relación con la dignidad humana en su dimensión de autonomía individual comoquiera que su ejercicio comporta la elección de un proyecto de vida, a la vez que permite materializar otros valores, principios y derechos inherentes al ser humano.

Finalmente se recuerda, que no obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

El cumplimiento de este deber radicado constitucionalmente en cabeza del Estado, ha sido encomendado ICETEX, cuya importancia ha sido reconocida por esta Corporación, comoquiera que su objetivo de fomentar y promover el desarrollo educativo de la nación, se

dirige de manera directa a la realización del individuo, de tal suerte que éste pueda integrarse de manera efectiva a la sociedad.

Una vez analizada la importancia del derecho a la educación como fundamental y como presupuesto básico para la efectividad de otros derechos fundamentales, la Sala se concentrará en el estudio de la obligación estatal de facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de los ciudadanos a la educación superior, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes sobre la materia.

5. La obligación del Estado de proveer mecanismos financieros que faciliten el acceso a la educación superior

El artículo 69 de la Constitución que hace parte del capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales, se refiere fundamentalmente a tres temas centrales: (i) el principio de la autonomía universitaria; (ii) la obligación estatal de promover la investigación y el desarrollo científico en las instituciones oficiales y privadas; y finalmente, (iii) la obligación estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

En punto al tema que introduce esta tutela, vale decir, el relacionado con el deber del Estado de facilitar el acceso a la educación superior a través de mecanismos financieros como los créditos educativos, se recuerda que en Colombia, esta labor ha sido encomendada al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX).

El ICETEX fue creado por el decreto-ley 2586 de 1950. Posteriormente, mediante el Decreto 3155 de 1968, el instituto es reorganizado y se le da el nombre de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. Veinte años más tarde, se profiere la Ley 18 de 1988, que autoriza al ICETEX para captar ahorro interno y crea un título valor de régimen especial. Esta ley sería reglamentada posteriormente por el Decreto 726 de 1989.

En la década de los noventa, la Ley 30 de 1992 asignó un conjunto de competencias al ICETEX, dentro de la organización del servicio público de educación superior en Colombia (Capítulo II del Título V, artículos 111 al 116). Posteriormente, el Instituto sería reestructurado a través de los Decretos 2129 de 1992 y 1953 de 1994.

De igual forma, en el artículo 2° del Decreto 276 de 2004 se señala como objeto del ICETEX el de “fomentar y promover el desarrollo educativo de la Nación, mediante créditos, así como a través de la canalización de otros recursos y oportunidades nacionales e internacionales, de acuerdo con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno Nacional”.

Este objeto genérico se traduce en funciones más específicas que se encuentran contenidas en los decretos y leyes que regulan la actividad del ICETEX. El artículo 3° del ya citado Decreto 276 de 2004 agrupó algunas de estas funciones, dentro de las cuales pueden destacarse las siguientes:

- Impulsar la financiación de la educación superior a través del crédito educativo y de toda clase de ayudas financieras nacionales e internacionales, atendiendo políticas públicas tendientes a ampliar su cobertura, mejorar e incentivar su calidad y articular la pertinencia laboral con los programas académicos, a través de la capacitación técnica e investigación científica;

- * Conceder crédito en todas las modalidades para la realización de estudios dentro del país o en el exterior, para facilitar el acceso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo;

- * Promover y gestionar la cooperación internacional tendiente a buscar mayores y mejores oportunidades de formación del recurso humano en el exterior, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- * Canalizar, fomentar, promover y tramitar oficialmente las solicitudes de asistencia técnica y cooperación internacional relacionada con becas de estudio y entrenamiento en el exterior que deseen presentar los organismos públicos nacionales ante los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales.

- * Recibir y administrar los recursos fiscales de la Nación, destinados a créditos condonables educativos a universitarios en el país.

- * Administrar y adjudicar los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos acorde con las

políticas, planes y programas trazados por el Gobierno Nacional.

* Evaluar, cuando lo considere la Entidad, los resultados académicos de los beneficiarios del crédito educativo o beca a través del respectivo Instituto de Educación Superior Nacional o Internacional, según el caso.

* Emitir, colocar y mantener en circulación Títulos de Ahorro Educativo, TAE, para estudios de pregrado y postgrado en el país y en el exterior.

* Administrar los programas que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la política social, le confía para promover el financiamiento de la educación

En cumplimiento del artículo 69 de la Constitución; del artículo 2 de la Ley General de Educación (Ley 30 de 1992) que define a la educación superior como un servicio cultural inherente a la finalidad del Estado y de las disposiciones legales que regulan su actividad, en septiembre de 1998 el ICETEX profirió la Resolución 600 de 1998 que sería modificada parcialmente por la resolución 555 de 2002. Estas resoluciones contienen el reglamento de crédito educativo para los estudios de pregrado en el país, lo cual incluye normas sobre los requisitos para acceder al crédito educativo (documentación requerida, codeudores y garantía del crédito); las obligaciones del beneficiario; reglas relativas a los desembolsos, intereses y a la amortización del crédito, entre otras disposiciones.

De conformidad con la Ley 1002 de 2005,¹⁴ el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX), creado mediante el Decreto 2586 de 1950, se transformó en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX “tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”.

Se advierte así, el papel que desempeña el ICETEX en el cumplimiento del deber que la Constitución impuso al Estado en el inciso final del artículo 69 constitucional, en el sentido de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior, de manera que, por esta vía, el Estado tiende progresivamente a la provisión de mecanismos para que los asociados puedan realizarse personal y profesionalmente.

6. El principio de la confianza legítima como desarrollo del principio constitucional de la buena fe

Durante el presente proceso, el actor ha sostenido que sus derechos fundamentales se ven conculcados porque el ICETEX no ha renovado un crédito educativo que venía concediéndose en muchas ocasiones y que por presentar 6 aplazamientos la entidad decide dar por terminado el contrato de crédito. Por tal motivo, la Sala cree menester precisar la jurisprudencia relativa al principio de confianza legítima como desarrollo del principio constitucional de la buena fe.

De acuerdo con la jurisprudencia trazada por esta Corporación, el principio de la confianza legítima consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares. Se trata, como lo ha sostenido esta Corporación, de que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar¹⁵

La jurisprudencia de la Corte ha sido además constante en señalar que el principio de la confianza legítima es una proyección de aquél de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución¹⁶, en la medida en que el administrado, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, confía en que una determinada regulación se mantendrá. Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia T-617 de 1995:

“La buena fe incorpora el valor ético de la confianza. En razón a esto tanto la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, sin olvidar “Que el derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético que debe ser el factor informante y espiritualizador”¹⁷. Lo anterior implica que, así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas.

“La aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo, superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida.”¹⁸ (Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Con el principio de la confianza legítima, ha insistido la jurisprudencia, no se pretende proteger al administrado por la presunta violación de un derecho adquirido, sino de salvaguardarlo frente a la modificación abrupta de una mera expectativa, por parte de cualquier autoridad pública. Esta posición fue reiterada por la Corte en la Sentencia C-130 de 2004:

“En este sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente¹⁹. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación²⁰.

Adicionalmente, la solicitud de respeto al principio de la confianza legítima tiene como condición que el administrado tenga unas expectativas creadas por la actuación de la administración, las cuales pueden ser modificadas cuando se hallen en tensión con principios como el del interés general, pero que exigen de la administración una actuación que haga menos traumática para el afectado la modificación de sus condiciones vigentes. Esta consideración fue realizada por la Corte en la precitada sentencia T-617 de 1995:

“Es importante anotar que la aplicación del sistema exige como requisito sine qua non que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo.

Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de una tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad

la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; “reequilibrar” como dice García Enterría”

En resumen, el principio de la confianza legítima es una consecuencia del principio constitucional de la buena fe y está marcado por estas características: (i) el Estado no puede de manera intempestiva modificar disposiciones que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a los mismos un período de transición para adecuar su comportamiento a una situación jurídica distinta; (ii) con el principio de confianza legítima no se pretende proteger derechos adquiridos, sino tan sólo amparar unas expectativas legítimas que los particulares se habían creado con base en comportamientos de la administración pública (activos u omisivos), regulaciones legales o interpretaciones de las disposiciones jurídicas; (iii) como cualquier otro principio, la confianza legítima exige ser ponderada en el caso concreto, con otros principios como el de la protección del interés general.

7. La población desplazada y las medidas adoptadas por el Estado. Consideraciones para resolver el presente caso.

La presente tutela involucra la situación de una persona que acreditó la condición de desplazada y por ende, se justifica la profundización temática en los rasgos de este colectivo que goza de un status constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, sin su correspondiente reflejo en las políticas públicas y en el proceder de operadores judiciales y administrativos. La Sala recordará que la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida, que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y cuya protección es urgente en todos los escenarios apremiantes de su vida.

En no pocos pronunciamientos,²¹ esta Corporación se ha ocupado de la grave y sistemática violación de derechos fundamentales implícita en la condición de desplazamiento forzado en que se encuentran cientos de miles de colombianos como consecuencia del conflicto armado suscitado en nuestro país. En esas ocasiones,²² la Corte ha promovido la sensibilización de

la sociedad colombiana ante esa tragedia para evitar que se siga victimizando a la población civil, primero por los actores del conflicto armado y luego por una sociedad y unas instituciones que se muestran indolentes ante la desgracia de quienes, para salvar su vida, injustamente amenazada, han tenido que abandonar de un día para otro el mundo forjado con sus propias manos y que librar su suerte a poco más que la benevolencia pública y la caridad privada.²³

Así, la Corte, desde la sentencia T-227/9724, tuteló los derechos constitucionales fundamentales a la libre circulación y a la dignidad humana de 39 campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz del Departamento del Cesar. En el fallo destacó la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación como elementos cruciales del desplazamiento interno y resaltó que esa calidad no surgía de prueba documental sino de la realidad objetiva en que se encontraban los actores. Además, destacó cómo los derechos a la permanencia y a la circulación son afectados por el desplazamiento y resaltó la importancia de la pedagogía constitucional y de la promoción de los derechos humanos para la consecución de la tolerancia y la paz.

De la misma manera, en la Sentencia SU-1150 de 200025, la Corte se ocupó con detenimiento del desplazamiento forzado advirtiendo que se trata de un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente. Tras analizar la evolución histórica del desplazamiento forzado en nuestro país y el tratamiento normativo que se le ha dado a ese fenómeno, la Corte fijó algunos lineamientos que debían regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales.

En ese sentido, destacó (i) la necesidad de que la sociedad reconociera y se sensibilizara de la tragedia humanitaria que afrontaban; (ii) de impulsar la cooperación internacional; (iii) de remitirse a los principios rectores de los desplazamientos internos presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el campo de la creación normativa para la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado; (iv) de no estigmatizar a los desplazados como problema de orden público y del deber de asumirlos como víctimas del conflicto armado; (v) indicó que la Nación debía asumir prioritariamente los costos financieros que demanda la atención de la población desplazada y que el Presidente de la República, como Jefe del Estado, Jefe del

Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa debía actuar para superar el estancamiento en que se hallaba la atención a la población desplazada.

En esa misma dirección, en la Sentencia T-1635 de 200026, la Corte concedió la tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo, Regional Bogotá, a favor de muchas personas que, como consecuencia del conflicto armado, se vieron obligadas a desplazarse a esta ciudad y que se encontraban ocupando pacíficamente las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja. En esta oportunidad la Corporación reiteró la línea jurisprudencial trazada en la Sentencia SU-1150 de 2000; descartó que la acción de cumplimiento constituyera un mecanismo de protección eficaz, dio por demostrada la vulneración de derechos fundamentales y ordenó al Presidente de la República y a varios Ministerios la iniciación de las gestiones tendientes a lograr la reubicación de esas personas, el despeje pacífico de la sede de esa institución humanitaria y la atención a las necesidades de alimentación, trabajo, vestuario, salud, vivienda y educación.

Como puede advertirse, la Corte ha ido perfilando una clara línea jurisprudencial orientada a la solución del estado de cosas inconstitucional generado por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano. Para ello ha precisado los presupuestos a partir de los cuales se adquiere la calidad de desplazado interno, los parámetros que deben tenerse en cuenta para el reconocimiento institucional de esa calidad y los niveles del poder público vinculados a la solución de sus problemas. Y no podía ser de otra manera pues el desplazamiento forzado interno desnuda una de las más dolorosas paradojas de nuestra vivencia política: mientras hemos sido capaces de suscribir un acuerdo mínimo de convivencia que pone a tono nuestras instituciones con el moderno constitucionalismo; aún subsiste la lucha interna del Estado para afianzarse a sí mismo, una lucha que tiene ribetes premodernos, que en otros contextos se libró hace más de dos siglos y que en nuestro caso se libra en varios frentes, todos más o menos violentos.

Es ese conflicto, originado por la pretensión de reconocimiento que alienta el Estado al interior de sus propias fronteras frente a varios actores armados, el que deja como secuela el desplazamiento de miles de colombianos que se ven forzados a unas condiciones de vida que son la negación del constitucionalismo pues, entre más se intensifica el conflicto interno,

menos posibilidades tienen de que en su favor se realicen los derechos reconocidos en ese acuerdo. Surge así una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos: El estado de desplazamiento forzado en que se hallan contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo como alternativa de vida civilizada.

Atendiendo estudios autorizados sobre la materia, esta Corporación ha indicado que el desplazamiento forzado marcará el sendero del país en las próximas décadas. De allí la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública. Mucho más si la actual conformación política del Estado impide que las instituciones y la sociedad sigan mostrándose indiferentes pues, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en las que los derechos se asumían como actos de desprendimiento de los soberanos para con sus súbditos, hoy los derechos humanos constituyen facultades intrínsecas al ser humano, irrenunciables, oponibles al Estado y por eso éste se encuentra inexorablemente vinculado a su realización, sobre todo cuando se trata de los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables.²⁸

Por todo ello, es urgente en una democracia constitucional como la nuestra, la interiorización por parte de las autoridades de las verdaderas dimensiones del conflicto, pues ese es el primer paso que se debe dar para que los espacios normativos que se han generado con miras a suministrar soluciones, así sean parciales, no se vean obstaculizados por una percepción burocrática ajena a la verdadera dimensión del drama de quienes lo padecen. Para aprovechar al máximo esos espacios, es preciso no olvidar que cada que un colombiano desplazado y su familia golpean la puerta de las instituciones, asiste el deber de vincularse a la solución de sus problemas. De lo contrario, ningún sentido tendría la proclamación del Estado como Constitucional de Derecho, afianzado en principios que, como el de solidaridad, vinculan a las instituciones y a la sociedad a la solución de los problemas que las afectan.²⁹

8. Caso concreto. Síntesis

Refiere el señor Edgar Andrés Bastidas que desde el año 2001 ha sido beneficiario de un

crédito educativo otorgado por el ICETEX, en principio, para cursar estudios en contaduría pública, en la Universidad Mariana de la ciudad de Pasto y posteriormente, para estudios de medicina con la Universidad Cooperativa -Sede Pasto-. Que el cambio de carrera, retiros y suspensión de estudios, obedecieron a razones de seguridad, por cuanto él y otros miembros de su familia, fueron víctimas de secuestro y extorsiones por parte del grupo subversivo ELN.

Que a mediados de los años 2008, una vez decidido a reanudar sus estudios de medicina, se dirigió ante el ICETEX para solicitar renovación de su crédito, y la respuesta de dicha entidad fue que el crédito se había suspendido por cuanto presentaba más de dos periodos sin información sobre el desempeño académico y la actualización de los codeudores solidarios. - El 6 de julio de 2009, por gestiones efectuadas ante la Defensoría del cliente del ICETEX, accedieron a la renovación del crédito; sin embargo, surgieron inconvenientes con la Universidad Cooperativa de Colombia, quien no admitió el reingreso por haber suspendido estudios por más de dos periodos contiguos; pese a ello, como alternativa se le condicionó a someterse a unos exámenes de conocimiento, que fueron presentados y aprobados satisfactoriamente.

Reactivado el crédito por el ICETEX pero por el inconveniente del examen requerido por la Universidad, ofició al ICETEX el día 6 de agosto de 2009 para retardar el desembolso del crédito, hasta tanto superara los exámenes de conocimiento exigidos por la Universidad; la respuesta recibida, que finalmente es la que genera la petición ante el juez de amparo, fue negativa aduciendo “que ésa era su última oportunidad reglada legalmente para tales créditos de estudios y que por ello no le podían ayudar.”

Solicitó en su tutela protección a los derechos a la educación, igualdad y debido proceso. El ICETEX sostuvo que el accionante presenta seis aplazamientos en su crédito, por cuya razón dio aplicación al reglamento respectivo, que señala como una de las causales de terminación del contrato la falta de renovación de servicios por más de dos periodos y el incurrir por tercera vez en la suspensión temporal de desembolsos. La sentencia objeto de revisión, avaló el proceder de la entidad accionada al aplicar sus reglamentos de crédito.

9. Hechos probados frente al caso concreto:

Teniendo en cuenta lo realmente acontecido en este caso, la Corte constata los siguientes

hechos probados en el expediente:

1. A folio 19 del expediente, se lee la acreditación, dirigida al Director del ICETEX, expedida por Acción Social, Unidad Territorial de Nariño, en donde informa que el señor Edgar Andrés Bastidas Osorio, identificado con la cédula de ciudadanía número 12845234, se encuentra incluido dentro del Registro Único de Población Desplazada - RUPD desde el 20 de febrero de 2004.

2. Con fecha 6 de julio de 2009 y mediando un procedimiento ante la Defensoría del ICETEX, en el que se había solicitado la continuidad del crédito suspendido por las razones expuestas en la tutela, le informaron al accionante que su solicitud se encontraba disponible para que realizara la actualización de datos y lo invitaban a realizar el respectivo trámite, con el fin de efectuar la renovación por parte del IES, y así proceder con el giro respectivo para el segundo semestre de 2009.30

3. Con base en esa información y a sabiendas de que contaba nuevamente con el crédito del ICETEX, el accionante gestiona su ingreso a la Universidad Cooperativa de Nariño, teniendo que afrontar la contingencia exigida por la Universidad en relación con la acreditación de los conocimientos como condición para su reingreso. Confiando en la palabra dada por el ICETEX y sabiendo que las pruebas de conocimiento eran un requisito para el ingreso que simplemente dilatava el proceso ante el ICETEX pero no lo anulaba, solicitó una prórroga del desembolso, hasta el primer semestre de 2010 hasta tanto las pruebas académicas se cumplieran. El ICETEX, lo sorprende, diciéndole, sólo un mes después de que había aceptado la renovación del crédito, que “ya no había más oportunidad” porque los reglamentos no permitían otro aplazamiento.

4. El ICETEX ha enviado el caso a una firma de cobranzas, apareciendo el accionante en el sistema de cobro jurídico.

10. Consideraciones de la Sala frente al caso concreto

Como se expuso ut supra, la población desplazada a la que pertenece el accionante, es sujeto de acciones afirmativas por parte del Estado al tenor de lo que ha dicho

reiteradamente la jurisprudencia de esta Corporación. Las acciones afirmativas encuentran sustento constitucional en (i) la forma de Estado Social de Derecho, según la cual las autoridades públicas no sólo protegen los derechos subjetivos mediante la abstención sino también a través de la intervención activa en esferas específicas (artículo 1); (ii) la transición de la igualdad formal a la material, en virtud de la cual el Estado se obliga a adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13); y (iii) la garantía de la efectividad de los derechos como fin esencial del Estado, por la cual resultan admisibles los tratamientos favorables a favor de personas en situación de debilidad manifiesta o grupos históricamente discriminados (artículo 2) 31.

-En relación con la población desplazada, esta Corporación ha establecido que el hecho del desplazamiento forzado interno comporta una masiva, compleja, sistemática y continuada violación de derechos fundamentales, de suerte que el Gobierno Nacional y en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos desplazamientos, como a la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Es por ello que la Corte se ha inclinado por reconocer la necesidad de la implementación de acciones afirmativas a favor de la población desplazada, en atención a que la consagración del Estado Social de Derecho compele a prestar una atención especial frente a esta calamidad nacional. La jurisprudencia constitucional ha destacado entonces la pertinencia de las acciones afirmativas para la población desplazada, en atención a las especiales circunstancias de desarraigo a las que se ven sometidos los afectados que difiere, sustancialmente, del escenario en el que se encuentran otros grupos poblacionales como desplazados voluntarios o pobres históricos.

Así pues, el primer tratamiento que ha debido dispensarse al ciudadano demandante en este caso era el merecido por ser un sujeto de especial protección a quien las circunstancias de violencia que atraviesa el país le han impedido mantener un ritmo de estudios inalterable y lo han sometido por el contrario, a permanecer a la caza de cualquier momento y oportunidad en el que las condiciones de violencia del país le favorezcan para estudiar. Según los datos del expediente, en las circunstancias del accionante concurren los dos flagelos que azotan buena parte de la población del país, el secuestro y el desplazamiento, frente a los cuales, la Corte ha sostenido que “representan dos de las más constantes violaciones contra la vida y libertad personal en el marco del conflicto armado.” La sentencia T-419 del 6 de mayo de 2004³² precisó que la protección que para cada situación ha dado la

Corte Constitucional parte de un lugar común: la materialización del deber de solidaridad contenido en la Constitución, entendido como la “exigencia tanto al Estado como a los particulares de brindar el socorro y la ayuda que las circunstancias de debilidad ameriten.”

No desconoce la Corte que las normas reglamentarias que amparan al ICETEX en relación con los contratos de crédito educativo son aplicadas con rigor y por igual a todos los ciudadanos; pero claramente se advierte, que son preceptivas férreas que deben ponderarse en cada caso concreto y que no contemplan hipótesis normativas para situaciones límites como las que viven las personas víctimas de la violencia que pretenden estudiar con créditos que el Estado les proporcione y que en eventualmente, acuden a la tutela como mecanismo de protección frente a la amenaza de sus derechos.

En este caso, la Corte será consecuente con la manera como ha resuelto anteriores tutelas en las que el juez constitucional, haciendo acopio de la igualdad material y apelando a los deberes de solidaridad para con el colectivo de desplazados, permite que los derechos fundamentales afectados con medidas estrictas de entidades gubernamentales o financieras, sean puestos en reparación a través de este mecanismo de amparo. En el caso, por ejemplo, 33 en el que personas agravadas por la violencia solicitaban unas medidas más flexibles para la solución de obligaciones crediticias, la Corte ordenó precisamente que se ofrecieran fórmulas de pago coherentes con la situación de desplazamiento de los deudores para poner a salvo sus derechos.

- La sentencia T- 516 de 2009 enfatizó recientemente, que el principio de solidaridad está estrechamente vinculado con el cumplimiento de las demandas de igualdad derivadas del artículo 13 de la Constitución. Para que la igualdad sea real y efectiva, el artículo exige la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados y la protección especial de las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental. Aclaró la providencia, que esta atención no puede ser considerada un favor o una exigencia de la caridad, sino un derecho subjetivo para quienes están en dicha situación y un deber constitucional. Para la Corte, “aunque las personas individualmente consideradas tienen el deber constitucional de solidaridad social, es el Estado el primer llamado a asumir las cargas positivas propias de este principio. Este deber

se explica en parte porque el legislador no ha distribuido las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las instituciones sociales, tal como lo ordena la Constitución, de suerte que “el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado”. Pero, de manera adicional, la solidaridad del Estado encuentra su razón de ser en que el constituyente mismo estableció al Estado como garante de la dignidad humana y de la efectividad de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución, lo cual exige de su parte la realización de acciones positivas tendientes a poner al ser humano como centro del ordenamiento”.

- La jurisprudencia ha señalado igualmente, que en los casos de secuestro, de desaparición³⁴ y desplazamiento forzado, existe una afectación acusada de la autonomía del individuo de tal manera, que el incumplimiento de sus obligaciones, civiles, crediticias o educativas, no es predicable de la simple omisión en cumplir las obligaciones impuestas, sino en la incapacidad de ejercer la autonomía del sujeto.³⁵ En concreto, ha dicho la Corte, que las víctimas del delito de desplazamiento forzado ven viciada su autonomía por “la coacción física que obliga a la víctima a abandonar su domicilio y, por ende, el lugar donde desarrolla sus actividades productivas, (...) y como es evidente, impiden de forma objetiva que la persona desplazada pueda responder sus obligaciones de crédito (...); por ello se debe dispensar un tratamiento diferenciado positivo en lo que respecta a la exigibilidad de obligaciones crediticias.³⁶

- En el caso que ahora se estudia, igualmente, sobre la base del principio de solidaridad y los deberes especiales de protección a esta población, se predicaba el deber del ICETEX de tener en cuenta las restricciones propias de los desplazados para cumplir con los programas de estudios que se propongan y las contingencias que se presentan en los procesos académicos ya asumidos, en punto a la deuda asumida. No es lo mismo estudiar libremente, con el tiempo, la disposición y la solvencia a su favor, que vivir bajo el influjo de amenazas, sin sitio donde permanecer y con el miedo a que la vida se detenga en cualquier momento a causa de la violencia. Como lo viene sosteniendo esta Corte,³⁷ del deber de solidaridad previsto en el artículo 95 de la Carta Política se desprende que a todas las personas les compete adelantar acciones positivas, dirigidas a aliviar el dolor y la angustia que afrontan los desplazados y en todo caso, a no obstaculizar haciéndole más dispendioso el ejercicio de sus derechos.³⁸

Esto último, porque contraría el derecho a la igualdad, como sucedió en este caso y el juez constitucional tiene que intervenir para restablecerlo evitando que se someta a quienes tienen la condición de desplazados a exigencias que pueden resultar desproporcionadas dada su situación o a plazos que no pueden cumplir o cuyo incumplimiento es ajeno a su voluntad; de suerte, que así el asunto involucre en apariencia, tópicos puramente contractuales confiados al conocimiento de la justicia ordinaria, como el que ahora se revisa, lo cierto es que la intervención del Juez constitucional procede siempre que se requiera paliar las circunstancias de los desplazados por el sólo hecho de la situación que afrontan, con miras a hacer efectivo el deber de solidaridad y no exponerlos a la vulneración de su derecho fundamental a la igualdad, dada su condición de debilidad manifiesta.

El accionante en este caso, vio frustrados sus anhelos de estudiar por muchos años debido al secuestro y a la situación de su familia que luego generó en su condición de desplazado por la violencia; sin embargo, cuando ya parecía que las entidades abrían caminos para facilitar la continuidad en la carrera de medicina, habiendo aceptado el ICETEX que podía acceder nuevamente al crédito educativo³⁹, cambia las reglas de juego y aplica un reglamento que sólo permite 3 aplazamientos del crédito, cuando era claro que ya el crédito en cabeza del actor llevaba 6 prórrogas avaladas por la misma entidad.⁴⁰ Se violó de esa manera el derecho a la educación y debido proceso del accionante, puesto que las oportunidades que se le habían dado para promover nuevamente su acceso al crédito, hacían prever, a la luz de la confianza legítima en las entidades del Estado, que el aplazamiento se aceptaría hasta tanto se cumplieran las pruebas académicas impuestas por la Universidad. Por lo demás, en un hilo lógico de lo sucedido, era dable pensar que el crédito se había reanudado para retomar los estudios, luego sin que se hubiera aclarado el tema académico el crédito debía aplazarse hasta tanto se pudiera lograr el reingreso a la universidad.

Es por ello que confluían para este caso, los elementos que consolidan la confianza legítima, figura señalada por la Corte como presupuesto de la buena fe y de la seguridad jurídica, pues (i) existía un claro pronunciamiento del ICETEX de permitir la reanudación del crédito; era esa la palabra dada generadora de confianza legítima que condujo al accionante a creer que su crédito podía aplazarse por unos meses mientras atendía los requerimientos de la Universidad; (ii) había por tanto, una razón objetiva para confiar en la durabilidad de la

reapertura del crédito y por consiguiente, el aplazamiento que se solicitaba era simplemente para hacerlo efectivo cuando las condiciones universitarias así lo permitieran y (iii) era evidente, según lo había manifestado la Defensoría al Cliente de esa entidad, que la respuesta del ICETEX en punto a la reanudación del crédito estaba vigente al momento en el que el accionante solicita su aplazamiento hasta el mes de enero de 2010. Quiere decir se cumplió otro de los presupuestos de la confianza legítima como es el de la diligencia del accionante⁴¹.

Demuestra lo anterior, que el ICETEX no adecuó su conducta a la decisión que había tomado, porque renovó el crédito para el que estudiante pudiera estudiar pero luego no aceptó el aplazamiento del mismo en aras de permitir que la Universidad otorgara el reingreso para estudiar. Es un contrasentido que altera la máxima latina ligada al principio de confianza legítima según la cual non valet venire contra factum proprium que terminó claramente afectando la expectativa de estudio del señor Edgar Andrés Bastidas Osorio de la cual solicita el amparo.

En clave de ponderación, es decir, si se mirara la razonabilidad de la medida adoptada por el ICETEX y se dimensionaran las implicaciones de su decisión, es obvio, como se ha expuesto in extenso, que es mayor el grado de afectación de los intereses del peticionario, que los beneficios concedidos por las normas que intentaba aplicar el ICETEX. Por ello, en aras de conceder la tutela de los derechos invocados, se inaplicarán únicamente para este caso, las normas del reglamento que no permitieron el aplazamiento del crédito al accionante y se ordenará igualmente que se dispongan los mecanismos para que el cobro de la deuda se realice en tanto el accionante pueda cubrir las respectivas cuotas.

11. Conclusión

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la acción de tutela será concedida, ordenando al ICETEX que inaplique sólo para este caso, las normas de su reglamento que no permiten el aplazamiento del crédito del accionante, para que éste sea reanudado con el fin de permitir los estudios en la Universidad Cooperativa de Colombia, si aún persiste su deseo

de hacerlo. En este punto en particular, la Corte encuentra que hay lugar a aplicar la excepción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 4 de la Constitución, toda vez que, en razón a la actuación del ICETEX en el caso concreto y de la aplicación de las normas del reglamento de crédito educativo, se desconoció el principio de la confianza legítima en las actuaciones de la administración y se infringió de contera el núcleo esencial del derecho a la educación del actor.

La protección se hará conforme a dos precisiones:

1. La Sala resalta que la competencia del juez de tutela para adoptar este tipo de decisiones es excepcional, pues sólo se toma cuando se ha violado o se encuentra amenazado un derecho fundamental y no existe otro medio de defensa judicial eficaz, o de existir su utilización puede permitir que se ocasione un perjuicio de carácter irremediable, como en el presente caso, donde además no se tuvo en cuenta que se trataba del derecho a la educación de un sujeto de especial protección;

2. La Corte destaca que la decisión a adoptar tiene fundamento exclusivo en la actuación irregular del ICETEX, consistente en no haberle autorizado al accionante el aplazamiento de su crédito para estudiar medicina. La condición de secuestrado inicial y actualmente la de desplazado, no fueron tenidas en cuenta por la entidad accionada y terminó por afectarse el derecho a la educación del accionante. La Corte aclara que este caso no constituye precedente válido que, de manera general, justifique el cambio de las políticas públicas en materia de créditos educativos diseñada por el Gobierno nacional a través de este instituto, las cuales tienen como propósito específico avanzar en el objetivo de lograr una mayor calidad en la educación superior.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera y única instancia dictada el 27 de julio de 2010

por el Juzgado primero civil del circuito de Ipiales (Nariño). En consecuencia, CONCEDER la tutela por encontrar una violación al derecho fundamental a la educación del actor en relación con el principio constitucional de solidaridad.

SEGUNDO: De conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política, INAPLICAR para el caso concreto, las disposiciones del reglamento de crédito educativo vigente y aplicadas en este caso por el ICETEX -Resolución 600 de 1998, actualizada por el Acuerdo 029 de 2007- de acuerdo con las consideraciones realizadas en esta providencia.

TERCERO: ORDENAR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, realice las gestiones necesarias para activar el crédito número 17005517114028 beneficiario EDGAR ANDRÉS BASTIDAS OSORIO y se haga en consecuencia, la renovación del crédito con el cobro respectivo de las cuotas cuando el accionante esté en disposición de poder pagar las mismas. Todo lo anterior, siempre y cuando el peticionario mantenga interés en ser beneficiario de dicho crédito.

CUARTO: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En el mismo sentido, T- 689 de 2005.

2 En este caso, la Corte conoció en revisión la tutela promovida por una estudiante universitaria que había cambiado de programa de formación profesional y de institución de educación superior, razón por la cual un fondo de prestaciones sociales le extinguió el derecho a la sustitución pensional que percibía a partir de la muerte de su padre.

3 Sentencia T-624/95, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia T-308/95, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia T-610/92, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia T-624/95, antes citada.

7 T-780 de 1999

8 En esta sentencia, la Corte conoció en revisión la acción de tutela presentada por tres estudiantes que se habían matriculado en el programa de especialización en finanzas públicas ofrecido por la ESAP. Los estudiantes sustentaron su tesis de grado y cancelaron los respectivos derechos, con lo cual quedaron a paz y salvo respecto de las obligaciones con dicha institución. A pesar de haber cumplido íntegramente con los requisitos de grado consagrados en el reglamento estudiantil, la entidad se negó a otorgarles el respectivo título alegando que los programas cursados no contaban con registro del ICFES

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias 624-95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-780-99, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Esta posición sería reiterada posteriormente en las Sentencias T-373 de 1996 y T-712 del mismo año con ponencia de Antonio Barrera Carbonell y en la Sentencia C-461 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

11 T-236 de 1994.

12 C-657 de 1997.

13 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14 Finalmente , en el año 2007 se expide el Decreto 380 de 2007 que estructura el ICETEX y determina las funciones de sus dependencias.

15 Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 El artículo 83 de la Constitución establece que “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”

17 Ibidem, Pág. 59

18 IDEM.

19 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 17 de diciembre de 1992, asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna.

20 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 8 de junio de 1977, asunto Merkur. en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 218. En esta sentencia el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima podía llegar a ser vulnerado por la Comunidad Europea debido a la supresión o modificación con efectos inmediatos, en ausencia de unas medidas transitorias adecuadas y sin que se estuviera ante la salvaguarda de un interés general perentorio.

21 T-869 de 2008 entre otras.

22 T- 211 de 2010 y T- 771 de 2007 entre otras.

23 T- 215 de 2002.

24 Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

25 Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz.

26 Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo.

27 Magistrado Ponente, Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 T- 215 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

29 T- 215 de 2002.

30 Folio 14 del expediente.

31 T-1034 de 2008.

32 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, reiterada en la sentencia T- 312 de 2001

33 T-448 de 2010.

34 {Cita de la sentencia C-1011 de 2008} Sobre la equiparación entre secuestrados y desaparecidos forzosamente, respecto al reconocimiento de protección especial y tratamiento diferenciado frente al cumplimiento de sus obligaciones, la sentencia T-676/05, señaló: “Como ha reconocido la jurisprudencia constitucional las personas secuestradas y desaparecidas se hallan en un estado de debilidad manifiesta , de dicha circunstancia puede derivarse que sus derechos fundamentales sean afectados por la conducta de terceros, ajenos a los hechos que originaron tal situación. En tales casos adquiere relevancia la figura jurídica de los deberes constitucionales entre los cuales se cuenta el deber de solidaridad respecto de las personas secuestradas, pues si el tercero que se encuentra en posibilidad fáctica y jurídica de cumplir los deberes de esta naturaleza, decide no hacerlo estaría vulnerando, prima facie, los derechos fundamentales de la persona en situación de debilidad, incluso cuando el incumplimiento de su deber corresponda al ejercicio de un derecho o de una libertad protegida por el ordenamiento jurídico. || Si bien por regla general la jurisprudencia constitucional ha condicionado la justiciabilidad de los deberes fundamentales a la existencia de previsiones legales que delimiten su alcance y contenido , excepcionalmente ha admitido su exigibilidad por vía de tutela , aun cuando no hayan sido

previamente definidos por el legislador, como ha sido precisamente el caso de las personas secuestradas. || Entre los deberes de solidaridad que vinculan a terceros respecto de las personas secuestradas la jurisprudencia constitucional ha señalado específicamente dos cuales son: el deber a cargo de los patronos -trátese de entidades estatales o de particulares- de continuar pagando el salario de las personas secuestradas o desaparecidas para la protección de su núcleo familiar , y el deber -predicable de sus acreedores especialmente cuando se trate de entidades bancarias- de no exigir las cuotas de la deuda durante el secuestro ni durante la fase de readaptación de la persona demandada . Deberes que adicionalmente ya han sido ampliamente recogidos por el ordenamiento jurídico vigente, especialmente por la Ley 589 de 2000. || A juicio de esta Corporación el cumplimiento de tales deberes guarda estrecha relación con derechos fundamentales de las personas secuestradas, desaparecidas, y de su núcleo familiar, tales como el derecho al mínimo vital, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho general de libertad o la dignidad humana, razón por la cual pueden ser exigibles por medio de la acción de tutela. || En todo caso la exigibilidad de tales deberes por medio de la acción de tutela dependerá de las circunstancias fácticas que caractericen la situación en que se encuentra el secuestrado o desaparecido y su núcleo familiar y de la efectiva demostración de la vulneración de derechos fundamentales. En efecto, carecería de sentido, desde la perspectiva de protección de los derechos fundamentales, exigir el cumplimiento del deber de pago del salario si no se comprueba una afectación del mínimo vital del núcleo familiar o de las personas que dependían económicamente del plagiado. Igualmente no sería razonable impedir que las entidades bancarias acreedoras satisficieran los créditos de los cuales son titulares cuando el secuestrado o desaparecido cuente con un patrimonio suficiente para responder por las obligaciones a su cargo y haya sido designado un curador responsable de sus bienes.”

35 C-1011 de 2008

36 Ibídem

37 T-212 de 2005

38 Consultar entre otras las sentencia C-400 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T- 520 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

40 Folio 61 del expediente.

41 T-642 de 2004.