

ACCION DE TUTELA FRENTE A CONTROVERSIAS CONTRACTUALES-Procedencia excepcional por afectación del derecho fundamental a la educación por terminación de contrato entre Gobernación y ente universitario

Esta Sala observa, que si bien la controversia contractual surgida entre las partes, cuenta con un mecanismo judicial idóneo para debatirla, la polémica suscitada no involucra solo a las partes con ocasión del acuerdo suscrito entre ellas, sino que también afecta a los estudiantes quienes fueron beneficiados con las becas, los cuales son terceros a los que se les estaría vulnerando su derecho fundamental a la educación con los efectos que produjo el haber terminado el contrato de arrendamiento, por vencimiento del término pactado. Esta Sala observa que la acción de tutela, en el presente asunto, es procedente, toda vez que los estudiantes, afectados en su derecho fundamental a la educación, por los efectos surgidos de la terminación del contrato entre la Gobernación y el ente universitario, no tienen a su alcance un mecanismo judicial idóneo que haga realmente efectivo su derecho, por lo que es labor del juez constitucional estudiar de fondo el asunto, para, si es del caso, salvaguardarlo y evitarles un perjuicio irremediable.

DERECHO A LA EDUCACION Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO-Fundamental

Al ser el derecho a la educación un derecho fundamental en razón de la íntima relación que tiene con diversos derechos fundamentales de la esencia del individuo, se deben establecer, por parte del Estado y de la sociedad, diversas acciones afirmativas que conlleven su realización. En caso de adoptarse medidas que lo limiten, éstas, deben cumplir con los postulados de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad e idoneidad. En virtud de lo anterior, es deber del Estado garantizar, no solo el acceso al sistema educativo, sino también su permanencia en el mismo. No obstante, la permanencia dentro del sistema, depende también del alumno, toda vez que la educación tiene una doble connotación, pues es un derecho-deber que exige, de los estudiantes, el acatamiento de los reglamentos que las instituciones educativas profieran, los cuales contienen normas de comportamiento, que, a su vez, no pueden ser arbitrarias y se deben enmarcar dentro de los límites constitucionales.

EDUCACION FORMAL-Clasificación

EDUCACION SUPERIOR-Deber del Estado de establecer mecanismos para su garantía

En virtud del mandato de progresividad al que se ha comprometido Colombia, en particular frente al derecho a la educación, el Estado debe buscar las medidas necesarias para el acceso y permanencia de las personas que opten por la educación superior. En consecuencia, tal como lo establece el artículo 69 de la Constitución, deberá facilitar los mecanismos financieros que hagan posible tal objetivo, así como los que se consideren necesarios para alcanzarlo.

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Principio de buena fe en sus dimensiones de respeto al acto propio y confianza legítima

Del principio de la buena fe nace el principio de la confianza legítima, el cual adquiere su importancia cuando la administración ha creado expectativas favorables para los administrados en ciertas condiciones específicas y, súbitamente, cambia las condiciones ocasionando un desequilibrio en la relación que entre ellos se hubiere generado. Por lo tanto, la confianza que los ciudadanos depositan en las actuaciones de la administración debe respetarse y protegerse.

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Orden a Gobernación y al ente universitario matricular en los programas académicos a beneficiarios de becas que les fueron suspendidas y se implementen alternativas de crédito favorables

Referencia: expediente T-3.234.345

Demandantes: Sergio Humberto Franco Sarmiento y otros

Demandados: Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio

de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la revisión del fallo de tutela proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca, Sala Única de Decisión que, a su vez, revocó el proferido, en primera instancia, por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, al decidir la acción constitucional de tutela promovida por los señores Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza, Ana María Mosquera Castillo, Richard Eissember Mateus Suaterna, Gepshiba Zarify Herrera Ramírez, Rosswell Fernando Sánchez Cruces, Lauren Marhith Medina Charry y Kevin Alberto León Graz contra la Gobernación del Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de Auto del veinte (20) de octubre de 2011, proferido por la Sala de Selección número Diez (10) y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Los señores Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza, Ana María Mosquera Castillo, Richard Eissember Mateus Suaterna, Gepshiba Zarify Herrera Ramírez, Rosswell Fernando Sánchez Cruces, Lauren Marhith Medina Charry y Kevin Alberto León Graz, en adelante los estudiantes, interponen acción de tutela contra la Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, para que sean protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la educación y a la vida digna, los cuales consideran vulnerados por las mencionadas entidades, al revocar las becas que la institución educativa les había otorgado, en razón de la terminación de un contrato de arrendamiento, celebrado entre el municipio y la universidad.

2. Reseña fáctica

2.1. El 14 de septiembre de 2005 se celebró un contrato de arrendamiento entre la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, (arrendador) y la Gobernación del Departamento de Arauca, (arrendatario).

2.2. El objeto de dicho contrato consistió en entregar en arrendamiento unas aulas y una edificación ubicadas en la Ciudadela La Paz, las cuales habían sido adquiridas por la entonces Intendencia Nacional de Arauca, hoy Departamento de Arauca.

2.3. En la cláusula quinta, numeral primero, del mencionado acuerdo, se fijó el canon de arrendamiento en quince millones de pesos moneda legal vigente (\$15.000.000), el cual pagaría la universidad, entre otras, de la siguiente manera: “otorgando tres (3) becas anuales hasta culminar estudios en los programas de Derecho y Administración de Empresas, y en los nuevos que se llegaren a implementar, a las personas que designe el departamento.”

2.4. El 4 de noviembre de 2005, las partes acordaron aclarar el numeral primero de la cláusula quinta del contrato, en cuanto al número de becas que otorgaría la universidad, quedando así: “tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en el programa de derecho y ciencias políticas, tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en el programa de administración de empresas y, en igual cantidad y tiempo, en los programas que llegare a implementar.”

2.5. El día 10 de junio de 2011, les fue informado a todos los estudiantes beneficiados con el subsidio educativo, dentro de los cuales se encuentran los actores, que el mismo ya no podía seguir siendo otorgado porque el contrato de arrendamiento No. 297 de 2005, suscrito entre la gobernación y la universidad, había culminado el 14 de septiembre de 2010, razón por la cual debían realizar el pago de la matrícula antes del 20 de junio de 2011 con sus propios recursos.

2.6. Los actores manifiestan que no cuentan con los recursos económicos suficientes para solventar el costo de la matrícula y que dicho gasto no estaba contemplado dentro de su presupuesto, pues tenían la convicción de que iban a ser beneficiarios de las becas hasta la culminación de sus estudios.

2.7. Alegan que, además de la terminación unilateral del beneficio adquirido, la universidad actuó de manera arbitraria, pues faltando diez (10) días para cumplirse el plazo para el pago de la matrícula, les informó acerca de la revocatoria de las becas, sin poder acceder a otras

alternativas de pago.

2.8. En razón de lo expuesto, los estudiantes interpusieron acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida digna, al debido proceso y a la educación, porque no han podido continuar sus estudios ante la negativa de las entidades demandadas de restablecer las becas que les habían sido concedidas con fundamento en que el contrato de arrendamiento, por medio del cual se originaron los beneficios, había finalizado.

3. Pretensiones

Los demandantes, estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, beneficiarios de las becas, solicitan que les sean protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al debido proceso y a la vida digna y, en consecuencia, se renueven los subsidios educativos otorgados en virtud del contrato de arrendamiento No. 297 de 2005, suscrito entre dicha institución educativa y la Gobernación de Arauca, hasta culminar sus estudios.

4. Pruebas

En el expediente obran como pruebas:

-Copia de la solicitud de ingreso de los alumnos Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza dirigida al rector de la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Arauca, por el Gobernador del mismo departamento (folios 12, 15).

-Copia del listado enviado, el 20 de enero de 2010, por el Gobernador del Departamento de Arauca al rector de la Universidad Cooperativa de Colombia del mismo departamento, mediante el cual realiza una asignación de 44 becas anticipadas para el 2011, entre las cuales se encuentran como beneficiarios de éstas, Ana María Mosquera Castillo, Richard Eisember Mateus Saterna y Gepshiba Zarify Herrera Ramírez (folios 18 -19).

-Copia de las cédulas de ciudadanía de los señores Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza, Ana María Mosquera Castillo, Gepshiba Zarify Herrera Ramírez (folios

13, 16, 20).

-Copia de la carta dirigida a los señores Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza, Ana María Mosquera Castillo, Richard Eissemer Mateus Suaterna, Gepshiba Zarify Herrera Ramírez por la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Arauca, en la cual se les informa la finalización de la beca que les había sido otorgada, debido a la terminación del contrato de arrendamiento suscrito con la gobernación (folio 14, 17, 21, 25, 28, 29).

-Copia del oficio, de fecha 21 de julio de 2010, dirigido al rector de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, por el Gobernador del mismo departamento, mediante el cual remite el listado de nuevos estudiantes beneficiarios de becas estudiantiles en reemplazo de los que obtuvieron un promedio inferior a 3.5 y, por tanto perdieron el beneficio educativo, en el que se encuentran como becarios Rooswel Fernando Sánchez Cruces y Lauren Marhith Medina Charry (folios 30 -33).

-Copia de la carta dirigida por el Gobernador del Departamento de Arauca al rector de la Universidad Cooperativa de Colombia de este departamento, de fecha 25 de noviembre de 2009, mediante la cual presenta, en calidad de becarios, a algunos estudiantes, dentro de los cuales está el señor Kevin Alberto León Graz (folio 34).

-Copia de la carta enviada al alumno Kevin Alberto León Graz, por la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Arauca, en la cual se le informa la finalización de la beca que le había sido otorgada, debido a la terminación del contrato de arrendamiento suscrito con la gobernación (folio 29).

-Copia del contrato de arrendamiento No. 297 de 2005, suscrito entre la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Arauca, y la Gobernación del mismo departamento, así como de la aclaración realizada el 4 de noviembre de 2005, al numeral primero de la cláusula quinta del mismo contrato (folios 55-65).

-Copia del Acuerdo Superior del 25 de enero de 2008, por el cual se expide el reglamento académico para los programas de pregrado de la Universidad Cooperativa de Colombia (Folios 88-114).

-Copia de la respuesta a la petición elevada por la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, a la Gobernación de Arauca, en la cual se solicita la renovación del contrato de arrendamiento No. 297 de 2005 (folios 115-116).

5. Respuesta de los entes accionado

5.1 Gobernación de Arauca

El Gobernador de Arauca dio respuesta a la tutela, mediante escrito del 21 de julio de 2011, en el cual manifestó:

“- El Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, el 14 de septiembre de 2005, suscribieron el contrato 297 del mismo año, cuyo objeto corresponde al arrendamiento de unas aulas y edificación ubicadas en la ciudadela universitaria de la Paz, municipio de Arauca, Departamento de Arauca.

-Dentro de la cláusula quinta del mencionado contrato, denominado precio, se indicó: ‘el valor del canon o renta que pagará la UNIVERSIDAD por el presente contrato para todos los efectos legales y fiscales es de QUINCE MILLONES DE PESOS (\$15’000.000) los cuales pagará de la siguiente manera: 1) otorgando tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en los programas de Derecho y Administración de Empresas, y en los nuevos programas que se llegaren a implementar (...)’.

Con posterioridad, esto es, el 04 de noviembre de 2005, las partes suscribieron ‘aclaratorio al numeral 1) de la cláusula quinta, modificadorio a la cláusula décima primera y décima novena del contrato No. 297 del 14 de septiembre de 2005’, en cuya cláusula segunda, denominada aclaración, se precisó: ‘se aclara lo establecido en el numeral 1) de la cláusula Quinta, en cuanto al número de becas que ha de otorgar la Universidad, quedando así: La Universidad otorgará tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en el programa de Derecho y Ciencias Políticas, y tres (3) becas anuales igualmente hasta culminar estudios, en el programa de Administración de Empresas, y en igual cantidad y tiempo en los programas que llegare a implementar’.

-Así, dentro de los dos textos contractuales antes referidos, se vislumbra en forma clara el acuerdo al que llegaron las partes, en el sentido de que en ningún momento, se fijó como

vigencia de las becas otorgadas, el plazo de ejecución contractual, sino que tal beneficio se prolongaría hasta la culminación de los estudios que adelanten los beneficiarios, por lo que no es de recibo entonces, el argumento de la inexistencia actualmente del 'convenio' con el Departamento de Arauca, pues se insiste, el que estuviera vigente en este momento (sic), solo sería indispensable para el otorgamiento de nuevas becas, no para las ya existentes."

De lo expuesto, señaló que la Universidad Cooperativa de Colombia, al revocar las becas sin un argumento válido que le permita sustraerse de las obligaciones previstas en el contrato No.297 de 2005, está causando un grave perjuicio a los estudiantes, vulnerándoles el derecho a la educación.

Resaltó, que no es de su competencia seguir haciendo efectivas las becas, en tanto que, corresponde a una obligación contractual a cargo de la universidad, garantizar la prestación educativa.

5.2. Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca

La Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, a través del Director Académico y Administrativo, mediante escrito radicado el 19 de julio de 2011, solicitó que se denegaran las pretensiones de la acción de tutela, con apoyo en los siguientes argumentos:

Es cierto que la universidad pagaba el canon de arrendamiento de una de sus aulas, otorgando tres becas anuales en los diferentes programas de su pensum académico. No obstante, al integrar la cláusula cuarta y quinta del contrato suscrito entre la Gobernación de Arauca y la institución educativa, resulta claro que el plazo del acuerdo es de cinco (5) años. Así, las obligaciones que se generaron en virtud de éste tienen un límite en el tiempo.

El Gobernador de Arauca tiene conocimiento que la responsabilidad de la universidad, se limita hasta la vigencia del pacto contraído, pues así lo expresó en una de las cartas enviadas a la institución, mediante la cual presentó a unos estudiantes como becarios y en la que afirmó: "las anteriores becas se adjudican para el año 2011 en espera de renovación del CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 297 de 2005 (...) de no renovarse el contrato la administración departamental asumirá el costo de las becas anteriormente relacionadas".

Mencionó que, incluso, la universidad fue “dáviva en dar más becas de las previstas en el contrato, pues para el año 2011 se asignaron beneficios de manera anticipada sin haberse renovado el contrato, lo cual creó un desequilibrio financiero para la institución.”

Mediante oficio dirigido el 22 de noviembre de 2010 a la Dirección Académica y Administrativa de la Universidad Cooperativa, el Gobernador comunicó a la institución que “dicho contrato venció en el mes de septiembre de 2010 lo que significa que los bienes objeto de arrendamiento deben estar a cargo de la administración departamental, situación que no permite prorrogar el contrato 297 de 2005 por vencimiento del plazo de ejecución”.

Tal como lo consignó el Gobernador de Arauca, en la comunicación enviada a la universidad, las obligaciones que se generaron en virtud de éste, también terminaron y es responsabilidad de la gobernación asumir el costo de las becas que fueron adjudicadas a los estudiantes.

La universidad sigue prestando el servicio de educación. Por ello, los estudiantes becados en virtud del acuerdo, pueden seguir accediendo a los programas académicos que venían desarrollando. No obstante, la institución no está en capacidad de seguirles otorgando los mencionados beneficios, pues el contrato dejó de existir por cumplimiento del plazo.

II. DECISIÓN JUDICIAL

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del 1° de agosto de 2011, el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, concedió el amparo solicitado por los estudiantes y en consecuencia, ordenó a la Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Arauca y al Departamento de Arauca, “tomar las medidas administrativas y financieras pertinentes para que se mantengan o se restablezcan las becas otorgadas a los accionantes de conformidad con lo establecido en el contrato No. 297 de 2005, en las mismas condiciones allí descritas, hasta la culminación de sus estudios, en las diferentes carreras que fueron otorgadas, para que así, los accionantes, puedan continuar con su estudio académico sin interrupción alguna.”

El a quo consideró que la determinación tomada por la Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Arauca, está causando un perjuicio irremediable a los estudiantes beneficiarios de las becas, al revocarlas de manera intempestiva, pues aquellas fueron otorgadas hasta la

finalización de sus estudios, siempre que cumplieran con la exigencia de mantener el promedio académico en 3.5.

Así mismo, en las comunicaciones que les fueron allegadas a los estudiantes, el 10 de junio de 2011, se les informó que la universidad contaba con alternativas de financiación y que de seguir cursando los programas a los que fueron admitidos, debían cancelar la matrícula antes del 20 de junio de 2011, situación que se considera vulneradora de sus derechos, pues “si bien es cierto, se suscribió un contrato entre dos partes, con cláusulas que llevaban implícitos unos compromisos con terceras personas (estudiantes), y dentro de las cláusulas no se estipuló que si había terminación del contrato por cualquier causa, esto conllevaría también a la terminación de las becas que se otorgaron, pues si no quedó estipulado dentro del contrato, las partes objeto de éste debieron buscar los mecanismos administrativos para proteger el derecho a la educación de los estudiantes que están amparados con este beneficio, pues ellos sí estaban cumpliendo con lo señalado en el contrato, como era su puntaje (...).”

Adicionalmente, el juez consideró, que la medida adoptada por la Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Arauca, de revocar las becas y fijar un plazo corto para que los estudiantes cancelaran la matrícula con dinero propio, llevó a que aquellos se vieran obligados a interrumpir sus estudios, negándoles la posibilidad, incluso, a algunos de continuar sus carreras porque no cuentan con los recursos económicos para sufragarlas.

El a quo estimó que la institución educativa y la Gobernación de Arauca, debieron haber llegado a un acuerdo con el fin de definir cuál iba a ser la suerte de los estudiantes cobijados con las becas, y no terminar de manera intempestiva los beneficios económicos otorgados.

2. Impugnación

La Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Arauca, mediante escrito presentado por el Director Académico y Administrativo, impugnó el fallo de primera instancia al considerar que, en primer lugar, los accionantes no tienen la legitimidad para interponer la presente acción de tutela, toda vez que “el vínculo que tienen con la universidad solo se predica como estudiantes de esta alma mater, y en ningún momento con ellos se ha celebrado relación contractual alguna diferente a su matrícula financiera y académica.

La relación contractual se celebró a través de un contrato de arrendamiento con el Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, en ninguno de los extremos de este vínculo contractual figuran personas diferentes (...).”

Ello significa que si hay un incumplimiento por una de las partes se debe acudir a los mecanismos legales establecidos para debatir las controversias surgidas en virtud del acuerdo suscrito. En el presente caso, la Gobernación de Arauca, no ha demandado ante ningún órgano de control, ni jurisdiccional, el incumplimiento del contrato de arrendamiento.

Señaló que el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, dispone que las controversias que se susciten como consecuencia de un contrato de arrendamiento administrativo deberán ser ventiladas ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que no es procedente la acción de tutela para controvertir estos asuntos.

Así mismo, afirmó que la universidad “no otorga becas, que estas las otorga es el Departamento de Arauca y éstas nacen como contraprestación del canon de arrendamiento por lo que al haberse extinguido el contrato por cumplimiento del plazo no existe una obligación diferente de la universidad, puesto que no hay objeto contractual que permita un pago fuera del término de vigencia del contrato de arrendamiento”.

Argumentó que “cuando en el contrato de arrendamiento se expresa ‘hasta la culminación de sus estudios’ este contenido literal se debe entender en consonancia con el plazo pactado en el contrato de arrendamiento (sic) que era de cinco años. Es decir, quienes iniciaron a estudiar en el plazo de iniciación de ejecución (sic) de los cinco años tenían derecho a terminar o culminar sus estudios. Entonces como todos los programas de la Universidad Cooperativa de Colombia corresponden a cinco años las becas otorgadas (sic) era hasta cumplir los cinco años que es el tiempo mínimo de culminación de estudios de un programa académico de quienes inicialmente comenzaron y no a los demás estudiantes que el Departamento de Arauca les otorgó la beca, sucesivamente en el tiempo de ejecución del contrato (sic)”.

En consonancia con lo anterior, señaló, que los contratos deben analizarse de manera integral y no, como lo hizo el juez de primera instancia, cuando interpreta el párrafo “hasta la terminación de estudios”, de manera descontextualizada, pues la universidad solo está

obligada a cumplir con las obligaciones del contrato por el término de éste, es decir, cinco años. Razón por la cual, quienes desde un comienzo del convenio iniciaron sus estudios con el beneficio económico otorgado por la Gobernación, alcanzaban a culminar las respectivas carreras. No obstante, los estudiantes que posteriormente obtuvieron las becas, no le era posible, por el plazo de ejecución del acuerdo.

Por último, afirmó que la Gobernación de Arauca es la única obligada y es quien realmente está causando un grave perjuicio a los estudiantes, pues mediante “acto administrativo dirigido al entonces director de la Universidad Cooperativa de Colombia, el 20 de enero de 2010, sentenció de manera clara, precisa y determinante que como consecuencia de no renovarse el contrato de arrendamiento, la administración departamental, asumía el costo de las becas”.

2.2. Gobernación de Arauca

El Gobernador encargado impugnó el fallo de primera instancia al estimar que “entorno al documento que expidió la administración departamental, en el que se precisa ‘que en caso de no renovarse el contrato, la administración asumiría el costo de las becas’, debe resaltarse que si bien, el Departamento en principio consideró asumir el monto para sufragar las respectivas becas”, ello no es posible por cuanto un estudio económico realizado a la administración departamental determinó la imposibilidad de asumir dichos costos.

Adicionalmente, afirmó que, en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, a las entidades públicas les está prohibido decretar auxilios a favor de personas de derecho privado, más aún, cuando la única fuente de financiación son los recursos provenientes de las regalías.

Señaló, que es a la universidad a la que le corresponde garantizar la continuidad de las becas otorgadas inicialmente, como quiera que del texto contractual, suscrito entre la institución educativa y el Departamento de Arauca se desprende tal obligación.

3. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca, el 2 de septiembre de 2011, se revocó la decisión del a quo y, en su lugar, se negó la protección a

los derechos fundamentales de los estudiantes.

Al respecto el ad quem consideró:

“En primer lugar, cabe señalar que esta judicatura no puede partir de la interpretación de una sola frase del contrato, como lo hizo la primera instancia, para explicar el contexto del acuerdo logrado entre la Universidad Cooperativa y el Departamento de Arauca, dentro del contrato de arrendamiento pactado, por cuanto hay que analizar el mismo de forma integral, es decir, no podemos partir de que el término de duración de las becas concedidas es ‘hasta culminar estudios’, toda vez que esta expresión solo es una parte de la frase incluida en la cláusula quinta, por lo que hay que analizar el texto completo del contrato, esto es, que el precio acordado era de QUINCE MILLONES DE PESOS y que dicho valor se cancelaría con 6 becas estudiantiles anuales, 3 para el programa de derecho y 3 para el programa de administración de empresas, y las personas a las cuales se designarían las becas serían escogidas por la administración departamental, restringiendo el término por el cual se concederían, hasta culminar sus estudios, lo cual coincidía con el término de duración del contrato que era de cinco años, sin significar lo anterior que en el contrato se haya determinado que cada beca duraría cinco años hasta que cada estudiante haya culminado estudios, pues textualmente señala que cada beca se concede ‘anualmente’. Por el contrario, lo que quedó establecido claramente es que dicho beneficio se mantendría si el promedio del estudiante no era inferior a 3.5.”

En consecuencia, la relación contractual surgida entre las partes no puede ser examinada en sede de tutela mediante una simple apreciación, es necesario valorar el contexto del acuerdo, de otro modo, la decisión del juez constitucional se tornaría arbitraria.

El ad quem estimó, que no existe vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, por cuanto ni en el escrito de acción de tutela, ni en los soportes adjuntados a la misma, se explicó el criterio con el cual el Departamento de Arauca eligió a los estudiantes beneficiarios de las becas, si fue por mérito académico o por hacer parte de una categoría especial que ameritara el beneficio concedido. Tampoco se encuentra probado dentro del expediente la situación de incapacidad económica de los accionantes, y si la misma les impide sufragar el valor de la matrícula.

En conclusión, afirmó el ente judicial, que de haberse adjudicado las becas en virtud de una

norma jurídica, el Departamento de Arauca, tendría que asumir los costos que esto llegare a generar, pues sobre ellos se consolidó un derecho. Sin embargo, dicho supuesto, no se dio en este caso o, al menos, probatoriamente no se encuentra demostrado.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SALA

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca que, a su vez, revocó la pronunciada por el Juzgado Primero Administrativo de la misma ciudad, dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por 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

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Gobernación de Arauca y de la Universidad Cooperativa de Colombia de esa misma ciudad, violaron los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la educación y a la vida digna de los estudiantes favorecidos con las becas otorgadas en virtud de un contrato de arrendamiento suscrito entre los accionados, al haberlas revocado por haberse cumplido el plazo de ejecución del contrato de arrendamiento.

Con el fin de resolver el caso concreto se abordarán temas como (i) la procedibilidad de la acción de tutela frente a controversias contractuales (ii) el derecho fundamental a la educación y la permanencia en el sistema educativo (iii) el deber del Estado de establecer mecanismos para garantizar la educación superior y (iv) los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio.

3. Procedibilidad de la acción de tutela frente a controversias surgidas en virtud de relaciones contractuales

La acción de tutela fue consagrada como aquel mecanismo constitucional que tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales de las personas, cuando éstos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por

particulares en los casos que la ley lo establece. 2

La Constitución Política, en el artículo 86, estableció como requisito de procedencia de este mecanismo, la ausencia de medio de defensa judicial que le permita al afectado reclamar sus pretensiones, o que contando con ellos, no sean eficaces para proteger los derechos. Es decir, que dicha acción constitucional es de carácter subsidiario.

Tratándose de contratos celebrados entre particulares y entidades del Estado, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela no es el medio idóneo para debatir las controversias que surjan en virtud de éste. Pues para el efecto, existe la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria según sea el caso.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

“El ámbito de ejercicio de la acción de tutela está dado frente a la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública y, en ciertos casos, por los particulares, con una procedencia subsidiaria y residual respecto de los demás medios de defensa judicial que resulten eficaces e idóneos para garantizar dicha protección, salvo ante la inminencia de un perjuicio irremediable sobre tales derechos que justifique su trámite transitorio (C.P., art. 86).

Su utilización, entonces, no puede tornarse en arbitraria, en el sentido de que desconozca el sistema judicial operante en el país, para así obviar la existencia de los demás instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias radicadas legalmente en las autoridades judiciales de la República, a fin de resolver los asuntos litigiosos que les han sido previamente asignados.

De esta forma, el alcance del amparo constitucional no puede cobijar la definición de controversias jurídicas legalmente reguladas, como serían las atinentes al reconocimiento de los derechos que se deriven de una relación contractual, pues, de un lado, estas controversias cuentan en el ordenamiento jurídico con los mecanismos de solución pertinentes y, de otro, su debate no es propiamente constitucional.³⁴

En el presente caso, la Gobernación de Arauca suscribió, con la Universidad Cooperativa de

Colombia, sede Arauca⁵, un contrato de arrendamiento en virtud del cual la primera, entregó unas aulas y una edificación ubicadas en la Ciudadela Universitaria La Paz del municipio de Arauca, al ente universitario, para su uso y goce.

Como contraprestación, la Universidad Cooperativa, debía otorgar un número determinado de becas, hasta culminar sus estudios, en los programas de derecho y administración de empresas, a las personas que el Departamento designara. Así mismo, se estableció que el plazo de ejecución del acuerdo era de cinco (5) años, los cuales, una vez se cumplieron, éste se dio por finalizado.

Debido a la terminación del contrato, suscrito entre la Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de la misma ciudad, los becarios vieron afectado su derecho fundamental a la educación, por cuanto al cumplirse el plazo de ejecución de aquel, los beneficios que les habían sido otorgados, fueron igualmente revocados.

Esta Sala observa, que si bien la controversia contractual surgida entre las partes, cuenta con un mecanismo judicial idóneo para debatirla⁶, la polémica suscitada no involucra solo a las partes con ocasión del acuerdo suscrito entre ellas, sino que también afecta a los estudiantes quienes fueron beneficiados con las becas, los cuales son terceros a los que se les estaría vulnerando su derecho fundamental a la educación con los efectos que produjo el haber terminado el contrato de arrendamiento, por vencimiento del término pactado.

Mediante la sentencia T-202 de 2007, la Corte sostuvo:

“Esta Corporación reitera nuevamente en esta oportunidad, que conforme a su jurisprudencia⁸, la Carta Política tiene una capacidad de irradiación sobre la interpretación de las leyes y de los contratos celebrados por los particulares, pues la educación y los derechos fundamentales de los ciudadanos constituye un marco valorativo que impregna y condiciona todos los actos jurídicos celebrados por los coasociados. En consecuencia, la celebración, interpretación, ejecución y terminación de los contratos no puede conducir a una arbitrariedad (...)”.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala observa que la acción de tutela, en el presente asunto, es procedente, toda vez que los estudiantes, afectados en su derecho fundamental a la educación, por los efectos surgidos de la terminación del contrato entre la Gobernación de

Arauca y el ente universitario, no tienen a su alcance un mecanismo judicial idóneo que haga realmente efectivo su derecho, por lo que es labor del juez constitucional estudiar de fondo el asunto, para, si es del caso, salvaguardarlo y evitarles un perjuicio irremediable.

4. Derecho fundamental de educación y permanencia en el sistema educativo. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución Política, en el artículo 67, dispuso que la educación es un derecho y, a la vez, un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

Así mismo, dicho artículo determinó que los responsables de garantizar el servicio de la educación son, el Estado, la sociedad y la familia, el cual deberá ser obligatorio entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

“Le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, así como garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.” 9

El derecho a la educación fue establecido por el constituyente dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, por tener un carácter prestacional, sin embargo, esta Corporación, lo ha catalogado, desde sus inicios, como un derecho fundamental, al estar íntimamente relacionado con diversos principios constitucionales de carácter esencial para las personas, tales como su propio desarrollo y crecimiento individual, cultural, intelectual e incluso, físico.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

“[e]s indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos

fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Esta Corporación, también ha estimado que este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana. La educación está implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre. La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 67, 68 y 69 de la C.P. En este orden de ideas, en la medida que la persona tenga igualdad de probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona.”¹⁰

En síntesis, la fundamentalidad del derecho a la educación se da en razón a varios argumentos como son: “i) su entidad como herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución debido a que potencia la igualdad material y de oportunidades, ii) constituye un instrumento que permite la proyección social del ser humano, iii) es un elemento dignificador de la persona humana, iv) representa un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y vi) significa un valioso medio para el desarrollo de la comunidad en general.”¹¹¹²

En observancia de lo que se ha venido reseñando, el Estado debe adoptar todos los medios que estén a su alcance para realizar los fines que persigue tal derecho, pues, de no hacerlo, se amenazarían, además de aquel, todos aquellos con los que se encuentra íntimamente relacionado.

Al respecto, esta Corte, a través de su jurisprudencia, ha reconocido el mandato de progresividad¹³ de los derechos, el cual “impone al Estado (i) la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión, de manera que la simple actitud pasiva del Estado se opone al principio en mención; (ii) la prohibición de discriminación y/o la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables; y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido. Esta prohibición de

regresividad o de retroceso se erige en una presunción de inconstitucionalidad de la medida legislativa o administrativa a evaluar.

(...)

El mandato de progresividad, en los términos recién descritos, incorpora los principios de razonabilidad, de acuerdo con el cual no se pueden adoptar medidas que restrinjan en alguna medida los derechos constitucionales, si no obedecen a una razón y finalidad constitucionalmente legítimas; y el principio de proporcionalidad, con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, destinados a evaluar que los derechos fundamentales alcancen la mayor efectividad posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes¹⁴.¹⁵

En conclusión, al ser el derecho a la educación un derecho fundamental en razón de la íntima relación que tiene con diversos derechos fundamentales de la esencia del individuo, se deben establecer, por parte del Estado y de la sociedad, diversas acciones afirmativas que conlleven su realización. En caso de adoptarse medidas que lo limiten, éstas, deben cumplir con los postulados de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

En virtud de lo anterior, es deber del Estado garantizar, no solo el acceso al sistema educativo, sino también su permanencia en el mismo, pues así lo determina el artículo 67 Superior, que establece:

“Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. (Subrayado fuera de texto).

El constituyente al establecer el derecho de los estudiantes a permanecer en el sistema educativo, se refirió a la posibilidad del niño, niña o joven a no ser excluido del mismo.

Al efecto esta Corporación ha señalado “que el núcleo esencial del derecho a la educación reside no solo en el acceso, sino en la permanencia en el sistema educativo¹⁶.

‘La efectividad del derecho fundamental a la educación exige que se tenga acceso a un

establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo'.¹⁷

'El núcleo esencial del derecho a la educación está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso al sistema educativo o a uno que permita una 'adecuada formación'¹⁸, así como de permanecer en el mismo'.¹⁹

'Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo'.²⁰

(...)

En síntesis, la Corte ha protegido el derecho a permanecer en una institución educativa determinada, en aquellos casos en que los motivos de la exclusión del estudiante no han estado directamente relacionados con el desempeño académico y/o disciplinario del alumno, analizado dentro de los parámetros previstos en el manual de convivencia del plantel, los cuales, a su vez, tienen que haber sido concebidos bajo criterios constitucionalmente razonables. "²¹

No obstante, la permanencia dentro del sistema, depende también del alumno, toda vez que la educación tiene una doble connotación, pues es un derecho-deber que exige, de los estudiantes, el acatamiento de los reglamentos que las instituciones educativas profieran, los cuales contienen normas de comportamiento, que, a su vez, no pueden ser arbitrarias y se deben enmarcar dentro de los límites constitucionales.²²

"De ahí que el incumplimiento de los deberes por parte del estudiante puede dar lugar a la toma de medidas correctivas que sólo en casos muy extremos pueden terminar en la pérdida de cupo, y que correlativamente, redundan en la garantía de estabilidad y permanencia dentro de ese plantel educativo, en la medida en que el estudiante cumpla sus deberes a cabalidad."²³

5. Deber del Estado de establecer mecanismo para garantizar la educación superior

Del mismo modo, el artículo 28 del Código de la Infancia y la Adolescencia, determina que “[L]os niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política.”

La Ley 115 de 1994²⁴, se encargó de regular lo concerniente al tema educativo. En ella se señalaron tres tipos de educación, la formal, la no formal y la informal.

La educación formal, es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.²⁵Ésta contiene tres niveles²⁶:

1. Preescolar
2. Educación básica, dividida en dos niveles, básica primaria y básica secundaria
3. Educación media

En primer lugar, la educación preescolar corresponde a la ofrecida a los niños y niñas, para su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. Este nivel comprende, como mínimo, un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para menores de seis años de edad.²⁷

En segundo lugar, la educación básica obligatoria, es aquella que se encuentra constituida por nueve grados, de los cuales 5 son de básica primaria y 4 de básica secundaria. Dicho nivel se estructura en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.²⁸

En tercer lugar, la educación media, constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, décimo y undécimo. Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales, la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo.

Luego de este tercer nivel, se encuentra el de educación superior, el cual ha sido definido por el artículo 1º de la Ley 30 de 1992, como aquel que constituye un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral. Se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

Según lo establecido por la Carta Fundamental y la ley, el Estado debe garantizar el acceso al sistema educativo de manera obligatoria a los niños, niñas y adolescentes, entre los grados de preescolar y los nueve de básica, divididos entre primaria y secundaria. Así mismo, se habla en el artículo 356 de la Constitución, de la financiación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios, el cual establece:

“(…) Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.”

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, en cuanto al derecho de educación, dispuso que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

De acuerdo con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política, y las leyes que al efecto se han proferido sobre la materia, para el pleno goce del

derecho a la educación, el Estado debe asegurar el acceso al sistema educativo en todos sus niveles, así como implementar de manera progresiva la gratuidad en los mismos.

En consecuencia, esta Corporación en sentencia²⁹ que decidió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18330 de la Ley 115 de 1994, según el cual se faculta al Gobierno Nacional a regular lo concerniente al cobro de derechos académicos por parte de establecimiento educativos estatales, consideró, que dicho precepto demandado era exequible de manera condicionada, toda vez, que “la competencia que la norma otorga al Gobierno Nacional para regular cobros académicos en los establecimientos educativos estatales, no se aplica en el nivel de educación básica primaria, la cual es obligatoria y gratuita.”

En aquella ocasión la Corte consideró:

“De acuerdo con el texto de los anteriores instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, en armonía con la interpretación autorizada efectuada en las Observaciones Generales 11 y 13 del Comité DESC, existe claridad sobre la obligación de los estados de garantizar a todos el acceso gratuito en el caso de la educación primaria. En efecto, la Observación General No. 11 señala que el requisito de gratuidad es de carácter “inequívoco” en cuanto “se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño” (num.7). En similar sentido, la Observación General No. 13 contempla la gratuidad como rasgo distintivo de la educación básica primaria, al señalar que debe ser: “asequible a todos gratuitamente” (num. 10), y precisa que “mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implementen la enseñanza secundaria y superior gratuita” (num. 6.b. parte iii).

La gratuidad de la educación básica primaria forma así parte integrante del contenido de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia mencionados, al igual que de la doctrina de los organismos autorizados para interpretar dichos instrumentos. La gratuidad es concebida en esos referentes jurídicos como un mecanismo privilegiado para remover las barreras económicas que dificultan el acceso a la educación en este nivel. Se trata de una obligación mínima de carácter inmediato, exigible a los Estados, en tanto que el mecanismo de la progresividad está previsto para garantizar el acceso a los niveles de educación

secundaria y superior.

(...)

En síntesis, de acuerdo con los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, vinculantes para el Estado colombiano, mientras que la enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, se insta a los Estados Partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

No obstante, el carácter progresivo de estas obligaciones, el PIDESC (Art. 2.1), dispone que cada uno de los Estados Parte de dicho Pacto 'se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos'.

El mandato de progresividad, reitera la Corte³¹, no justifica la inactividad del Estado. Por el contrario, le exige la obligación de actuar lo más expedita y eficazmente posible para ampliar el nivel de satisfacción de los derechos, respetando el contenido mínimo previsto en los tratados, el cual le es exigible de manera inmediata.

En conclusión, en virtud del mandato de progresividad al que se ha comprometido Colombia, en particular frente al derecho a la educación, el Estado debe buscar las medidas necesarias para el acceso y permanencia de las personas que opten por la educación superior. En consecuencia, tal como lo establece el artículo 69 de la Constitución, deberá facilitar los mecanismos financieros que hagan posible tal objetivo, así como los que se consideren necesarios para alcanzarlo. Frente a este punto esta Corporación ha señalado:

“De los antecedentes normativos previamente reseñados se desprende que en el diseño de esos mecanismos, son aplicables todos los principios y criterios que componen el mandato de progresividad (incluidos por supuesto, los principios de razonabilidad y proporcionalidad), así como los principios que orientan la adecuada prestación de los servicios públicos, reseñados en el numeral 2 de esta providencia y, en el caso concreto de la educación superior, el principio de igualdad ordena dar prioridad a la población económicamente vulnerable (focalización y redistribución de los recursos), y a los estudiantes con mayores méritos

académicos.”³²

6. Principio de la buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio. Reiteración de jurisprudencia

En virtud del poder público que asiste a la administración, sus actuaciones se deben atener al principio de la buena fe establecido en el artículo 83 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces “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”.

Bajo tal consideración, las relaciones de derecho, generadas entre la administración y los administrados, deben desarrollarse con lealtad y, en especial, el actuar de las autoridades debe ser consecuente “con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas”³³.

En consecuencia, del principio de la buena fe nace el principio de la confianza legítima, el cual adquiere su importancia cuando la administración ha creado expectativas favorables para los administrados en ciertas condiciones específicas y, súbitamente, cambia las condiciones ocasionando un desequilibrio en la relación que entre ellos se hubiere generado. Por lo tanto, la confianza que los ciudadanos depositan en las actuaciones de la administración debe respetarse y protegerse³⁴.

Esta Corte ha reconocido dicho principio a través de su jurisprudencia en la que ha dispuesto que:

“(…) la aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior. Sin embargo, de ello no se puede concluir la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que originan expectativas para los administrados. Por el contrario, la interpretación del principio estudiado, debe efectuarse teniendo en cuenta que no se aplica a derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas modificables, sin perder de vista que su alteración no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose

por tanto, de la administración, la adopción de medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado (...).35”36

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que los actos contrarios a las leyes o al interés general se deban permitir, sino que, en virtud de la actuación permisiva de la administración, se genera en los administrados una confianza en la continuidad en la regulación y, por tanto, para recuperar de nuevo el equilibrio y evitar la vulneración de derechos fundamentales se debe armonizar el interés general con el interés particular de cada uno de los administrados. Por lo tanto, para que proceda lo anterior, la administración debe adoptar medidas que les permitan a los administrados asimilar la nueva situación³⁷.

Aunado a lo dicho, esta Corporación ha establecido el principio de respeto del acto propio, el cual es concebido como otra manifestación del principio de la buena fe. Éste ha sido percibido como aquel que le “impide a un sujeto de derecho, que ha emitido un acto que genera una situación particular, concreta y definida a favor de otro, modificar unilateralmente su decisión; porque la confianza del administrado no se genera ‘por la convicción de la apariencia de legalidad’³⁸ de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable.”³⁹

Por tanto, el principio de respeto por el acto propio “‘comporta el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo, de manera que deviene contraria al principio aludido, toda actividad de los operadores jurídicos que, no obstante ser lícita, vaya en contravía de comportamientos precedentes que hayan tenido entidad suficiente para generar en los interesados la expectativa de que, en adelante, aquellos se comportarían consecuentemente con la actuación original’.⁴⁰ El respeto por el acto propio hace censurable ‘toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto’⁴¹”⁴².

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido los parámetros para determinar en qué evento dicho principio ha sido desconocido, los cuales fueron expuestos en la sentencia T-295 de 1999 y se sintetizan así:

“a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción -atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.”⁴³

Con base en lo expuesto, se puede concluir, que en desarrollo de los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio, se sanciona “como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto”⁴⁴.

7. Caso concreto

En el presente caso, los estudiantes Sergio Humberto Franco Sarmiento, María María Becerra Mendoza, Ana María Mosquera Castillo, Richard Eissemer Mateus Suaterna, Gepshiba Zarify Herrera Ramírez, Rosswell Fernando Sánchez Cruces, Lauren Marhith Medina Charry y Kevin Alberto León Graz, a quienes les fueron otorgadas unas becas con el fin de cursar sus respectivas carreras, en virtud de un contrato de arrendamiento suscrito entre la Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de la misma ciudad, interpusieron acción de tutela contra dichas entidades, con el objetivo de que les fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la educación y a la vida digna, los cuales consideran vulnerados por las demandadas, al haberles revocado los subsidios educativos, como consecuencia del cumplimiento del plazo de ejecución de dicho acuerdo.

La Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de la misma ciudad, suscribieron un contrato de arrendamiento de unas aulas y una edificación de propiedad de la primera, con el objeto de que la segunda, usara y gozara de ellas. En dicho acuerdo, se pactó como canon a pagar, por parte del ente universitario, el otorgamiento de cierto número de becas en los programas de Derecho y Administración de Empresas y en los nuevos que llegaren a implementarse, a las personas que el departamento designara como beneficiarios.

Así mismo, se convino, como plazo de ejecución del mencionado contrato, cinco (5) años, contados a partir de la fecha del acta de entrega de los bienes, el cual podría ser prorrogado por acuerdo expreso entre las partes.

Durante la ejecución del contrato, se otorgaron un gran número de becas a estudiantes de escasos recursos o con dificultades para acceder al nivel de educación superior.

Dentro de los hechos de la acción de tutela, los estudiantes señalaron que el 10 de junio de 2011, el Director Académico y Administrativo de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, les informó que como el contrato de arrendamiento, que había dado lugar al otorgamiento de las becas, había culminado el 14 de septiembre de 2010, debían realizar el pago de la matrícula con recursos propios antes del 20 de junio de 2011.

En virtud de lo anterior, los estudiantes, acudieron a la acción de tutela con el objetivo de proteger su derecho fundamental a la educación, entre otros, pues el cambio intempestivo de las condiciones de pago de la matrícula, causa un efecto nocivo en su desarrollo personal, al verse obligados a suspender sus estudios ante la carencia de recursos económicos para sufragarlos.

Esta Sala observa, que del expediente de tutela, se pueden extraer datos relevantes para resolver el caso en cuestión, a saber:

1. Mediante diferentes comunicaciones, dirigidas a la Universidad Cooperativa de Colombia por parte del Gobernador de Arauca, fueron presentados los estudiantes beneficiarios con becas, hoy accionantes en la presente acción, en diferentes programas académicos, las cuales se sintetizan así:

Nombre del estudiante

Fecha de comunicación

Carrera periodo académico para el cual ingresa

Semestres becados

Sergio Humberto Franco Sarmiento

Febrero 22 de 2008

Ingeniería de Sistemas. Periodo académico 2008

No especifica

María María Becerra Mendoza

Enero 22 de 2008

Administración de Empresas. Periodo académico 2008

No especifica

Ana María Mosquera Castillo

Enero 20 de 2010

Psicología. Periodo académico 2011.

Cinco (5) semestres

Richard Mateus

Enero 20 de 2010

Psicología. Periodo académico 2011.

Cinco (5) semestres

Gepshiba Zarify Herrera Ramírez

Enero 20 de 2010

Psicología. Periodo académico 2011.

Cinco (5) semestres

Roowell Fernando Sánchez

Julio 21 de 2010

Derecho. No especifica periodo académico.

Tres (3) semestres.

Lauren Medina Charry

Julio 21 de 2010

Contaduría Pública. No especifica periodo académico.

Kevin Alberto León Graz

Noviembre 25 de 2009

Psicología. Periodo académico 2010.

Diez (10) semestres.

1. Del mismo modo, esta Sala encuentra dentro de las pruebas allegadas al expediente, las comunicaciones que dieron por terminado los beneficios otorgados, enviadas a los estudiantes, en las que se les indicó:

“Nos permitimos informarle que el Contrato de Arrendamiento 297 de 2005, suscrito entre la Universidad Cooperativa de Colombia y la Gobernación del Departamento de Arauca, culminó el pasado 14 de septiembre de 2010. En dicho contrato, en contraprestación por el uso y goce de unas aulas y oficinas ubicadas en la Ciudadela Universitaria de la Paz, se asignó becas en los diferentes programas académicos, por tanto estas contraprestaciones también finalizan.

Por lo anterior, le invitamos a realizar su pago de matrícula antes del 20 de junio de 2011, así mismo, le recordamos que al cancelar a tiempo recibirás (sic) múltiples beneficios, como ahorrarte el 10% de recargo sobre el valor de tu matrícula, evitar demoras y trámites largos con la sede y así empezar sus (sic) clases en las fechas indicadas en el candelario académico.

Recuerda (sic) que la universidad le (sic) ofrece alternativas de financiación como ICETEX y Comuna para el pago de su matrícula. También puede comunicarse con la oficina de

Tesorería y preguntar por los convenios interinstitucionales que aplican para descuentos.

Iniciar y continuar con el programa que elegiste (sic) en la Universidad Cooperativa de Colombia, es determinante tanto para su (sic) proyecto de vida como para poder alcanzar la transformación profesional y personal que buscas (sic).”

1. También consta el contrato suscrito entre la Gobernación de Arauca y el ente universitario Cooperativa de Colombia a cuyo tenor:

“ORDEN DE ELABORACIÓN 010811 DE 2005

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 297 DE 2005

CONTRATISTA: UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA

NIT: 860029924-7

DIRECCIÓN: AVENIDA CARACAS 37-63

TIPO DE CONTRATO: ARRENDAMIENTO

PLAZO: CINCO (5) AÑOS

OBJETO: CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE UNAS AULAS Y EDIFICACIÓN UBICADAS EN LA CIUDADELA UNIVERSITARIA LA PAZ, MUNICIPIO DE ARAUCA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA.

(...)

JULIO ENRIQUE ACOSTA BERNAL (...) en su condición de Gobernador y Representante Legal del Departamento de Arauca (...) por una parte y por la otra UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA (...) hemos convenido celebrar el presente contrato que se regirá por las siguientes cláusulas, previa estas consideraciones: a) De conformidad con los principios de la Ley 30 de 1992, la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del estado. b) La Gobernación del Departamento de Arauca ha considerado de trascendental importancia para la región la vinculación de LA UNIVERSIDAD, por lo cual en

atención a la necesidad de impulsar programas de Educación Superior y de capacitación a la comunidad en general y a los servidores públicos, ofrece como mecanismo de apoyo logístico y de infraestructura para que sean viables estos proyectos, entregar en arrendamiento unas edificaciones construidas en la Ciudadela Universitaria de la Paz (...) con destino al funcionamiento de la UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA, sede Arauca, en cumplimiento de su labor educativa. (...) CLÁUSULAS: PRIMERA. OBJETO: El presente contrato tiene por objeto: ENTREGAR EN ARRENDAMIENTO UNAS AULAS Y EDIFICACIÓN UBICADAS EN LA CIUDADELA UNIVERSITARIA LA PAZ, MUNICIPIO DE ARAUCA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA (...) CUARTA: DURACIÓN: El término de duración del presente contrato es de cinco (5) años contados a partir de la fecha del acta de entrega de los bienes objeto del presente contrato, y se podrá prorrogar por acuerdo expreso entre las partes. Si la UNIVERSIDAD no avisa dentro de los dos meses anteriores a la fecha de vencimiento del plazo inicial, el DEPARTAMENTO podrá darlo por terminado. QUINTA: PRECIO: El valor del canon o renta anual que pagará la universidad por el presente contrato para todos los efectos legales y fiscales es de QUINCE MILLONES DE PESOS (15.000.000) los cuales pagará de la siguiente manera: 1) otorgando tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en los programas de Derecho y Administración de Empresas, y en los nuevos que se llegaren a implementar, a las personas que designe el DEPARTAMENTO. PARÁGRAFO, Las personas beneficiadas con el fin de mantener dicho beneficio, a partir del segundo semestre deberán obtener un promedio mínimo de 3.5 de acuerdo con lo estipulado en la resolución rectorial No. 585 de 2002, expedida por la Universidad (...)"

Posteriormente, el 4 de noviembre de 2005, se introdujo una aclaración al contrato No. 297 de 2005 en la que se señaló:

"Se aclara lo establecido en el numeral 1) de la Cláusula Quinta, en cuanto al número de becas que ha de otorgar la Universidad quedado así: La Universidad otorgará tres (3) becas anuales hasta culminar estudios, en el programa de derecho y ciencias políticas, y tres (3) becas anuales igualmente hasta culminar estudios en el programa de administración de empresas, y en igual cantidad y tiempo en los programas que llegare a implementar"

1. El 4 de noviembre de 2010 la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, solicitó

al Departamento de Arauca, prorrogar el contrato de arrendamiento No. 297 de 2005. Petición que fue contestada el 13 de noviembre de 2010 en la cual se informó:

“El Departamento de Arauca celebró el contrato de arrendamiento No. 297 del 14 de septiembre de 2005 con la Universidad Cooperativa de Colombia, por un plazo de cinco (5) años (...).

Dicho contrato venció en el mes de septiembre de 2010, lo que significa que los bienes objeto de arrendamiento deben encontrarse a cargo de la administración departamental, situación que no permite jurídicamente prorrogar el contrato 297/05, por vencimiento del plazo de ejecución.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de que celebremos nuevos contratos de arrendamiento con la Cooperativa, tenemos varias situaciones jurídicas, que no nos permiten llevar a cabo directamente dicho negocio jurídico, son estas a saber:

1. Actualmente nos encontramos en una controversia jurídica con el Municipio de Arauca relacionada con la propiedad del terreno adquirido por el departamento de Arauca, (...). Dado que la Alcaldía considera que el Departamento tiene una falsa tradición.

2. (...)

3. La Administración Municipal es propietaria de varios lotes que conforman la ciudadela universitaria (...) lugares en donde están ubicadas varias construcciones tales como una edificación de dos pisos, varias aulas, baterías sanitarias, etc, bienes que el Departamento no puede entregar en arrendamiento.”

1. Por último, observa esta Sala, que una de las comunicaciones dirigidas a la Universidad Cooperativa de Colombia por el Gobernador de Arauca, en la que remite a ésta, el listado de los estudiantes favorecidos con las becas para el año 2011, se dispone que:

“Las anteriores becas se adjudican anticipadas para el año 2011, en espera de la renovación

del CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 297 DE 2005- contrato de arrendamiento de unas aulas y edificación ubicadas en la Ciudadela Universitaria de la Paz, toda vez que se vence el 14 de septiembre de 2010, de no renovarse el contrato, la Administración Departamental asumirá el costo de las becas anteriormente relacionadas.”

De lo anteriormente expuesto, se observa que, en virtud de un contrato de arrendamiento se dispuso otorgar unas becas a estudiantes de escasos recursos del Departamento de Arauca, las cuales, según el tenor literal del acuerdo, iban hasta la “culminación de sus estudios”. Sin embargo, el plazo de ejecución del mismo era de cinco (5) años, contados desde el acta de entrega de los bienes, término que se cumplió el 14 de septiembre de 2010. Como consecuencia de ello, los beneficios otorgados también fueron terminados, quedando la mayoría de los estudiantes en la mitad de los programas académicos.

Esta Sala considera, que si bien el pacto concluyó por una causa legalmente establecida, como es el vencimiento del plazo, también es cierto, que los efectos de dicha culminación, recaen sobre terceros de buena fe, a quienes se les fundó una expectativa legítima frente a su desarrollo personal, en este caso, tener acceso a la educación superior.

De manera que si bien las becas otorgadas, surgieron de un contrato entre la Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de la misma ciudad, válidamente terminado, ello no es excusa para que las entidades contratantes omitan su responsabilidad de implementar las acciones necesarias y que estén a su alcance, para garantizar a los estudiantes la permanencia en sus estudios.

Por consiguiente, tal como fue reseñado en los capítulos precedentes, el mandato de progresividad⁴⁵ de los derechos, “impone al Estado (i) la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión, de manera que la simple actitud pasiva del Estado se opone al principio en mención; (ii) la prohibición de discriminación y/o la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables; y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido. Esta prohibición de regresividad o de retroceso se erige en una presunción de inconstitucionalidad de la medida legislativa o administrativa a evaluar.”⁴⁶

De modo que, en virtud del mandato mencionado, la Gobernación de Arauca, al verse imposibilitada para renovar el contrato de arrendamiento con la Universidad Cooperativa, debió darles a los estudiantes alternativas que les permitieran seguir cursando sus carreras y no, simplemente, escudarse en la terminación del acuerdo.

Ahora bien, esta Sala considera que la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, si bien ya no estaba obligada a pagar con becas el canon de arrendamiento, pues culminado el plazo de ejecución del acuerdo dicha contraprestación carecía de sustento, vulneró los derechos fundamentales de los estudiantes a la educación, a una expectativa legítima y al debido proceso al haberles, no solo revocado dichos beneficios, a pesar de cumplir con la exigencia de tener un promedio superior a 3.5, sino, también, por informarles de tal situación sin una anticipación prudencial a la fecha estipulada para la matrícula, que les hubiere permitido buscar otras alternativas de pago.

Al respecto es conveniente señalar que “la responsabilidad de la sociedad en el proceso educativo, fundado, por demás, en el principio constitucional de solidaridad que exige de los ciudadanos un compromiso con las causas humanitarias y con la realización de urgentes labores sociales que demanden su participación activa, está circunscrito a la colaboración con el Estado en la vigilancia de la prestación del servicio público de educación y en el cumplimiento de su función social⁴⁷. Acorde con ello, debe participar en la imperiosa labor de fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación, y de exigir de las autoridades competentes el cumplimiento de las responsabilidades que en dicho sentido les corresponde asumir.”⁴⁸

En conclusión, esta Sala estima que, (i) a los estudiantes les fue creada una expectativa de acceder a una carrera profesional y de permanecer en ella hasta la culminación de sus estudios, acogidos a unos beneficios económicos otorgados por la Gobernación de Arauca y la Universidad Cooperativa de la misma ciudad; (ii) que aun cuando el contrato de arrendamiento terminó por una causa legal, ello no es excusa para no haber desplegado acciones afirmativas que permitieran a los estudiantes permanecer en los programas académicos, en virtud del principio de no regresividad; (iii) que, acorde con el mandato de progresividad que se impone al Estado se encuentra el principio de solidaridad, el cual implica para la sociedad un compromiso en la promoción y en el desarrollo de los derechos, específicamente el de educación, por lo que debe participar en la ardua labor de “fomentar,

proteger y defender” este derecho “como patrimonio social y cultural de toda la Nación.”⁴⁹

La protección solicitada se concederá circunscrita a los términos que se indican a continuación, una vez valorada la situación jurídica en que se halla enmarcada, dentro de la cual, como quedó evidenciado, es discutible la continuidad de las becas a cargo exclusivamente de los entes demandados, una vez desaparecida la causa que generó el derecho en discusión, como lo fue el vencimiento y no renovación del contrato de arrendamiento, ampliamente mencionado, cuya duración se pactó por cinco años y cuya terminación, en principio, debe tenerse como válida, pues en el trámite de esta acción de tutela no se han aducido razones que permitan concluir lo contrario, además de que éste no sería el escenario idóneo para emitir un pronunciamiento definitivo de una controversia en ese sentido.

Luego, la razón de ser del amparo, se basa, principalmente, en el reconocimiento y aplicación de unos principios como es el de la buena fe y el de la confianza legítima, en conexidad con el derecho a la educación, cuyo sustento constitucional, como quedó visto, resulta inobjetable, y cuya eficacia ha de manifestarse en el mantenimiento o conservación de la expectativa de continuar con los estudios universitarios respecto de los cuales los demandantes creían, basados en motivos, en principio, fundados, que les quedarían cubiertos hasta su culminación, no obstante que la causa jurídica que le servía de sustento, por su naturaleza temporaria, podría interpretarse, como lo hizo el ad quem, en contravía con dicho entendimiento.

Al margen de las disquisiciones que han sido planteadas por los demandados y por los jueces de instancia, la expectativa que se protege, en los términos que esta Sala considera procedente tiende a garantizar que los demandantes puedan continuar con sus estudios contando con suficientes y adecuadas facilidades de pago o crediticias en los términos que acuerden con la universidad demandada y con el aval del departamento también demandado.

En razón de lo expuesto, esta Sala considera que tanto la Gobernación de Arauca como la Universidad Cooperativa de Colombia de la misma ciudad, deben ofrecer mecanismos eficaces para que los estudiantes beneficiados con las becas otorgadas en virtud del contrato

de arrendamiento ya finalizado, puedan seguir cursando sus carreras en garantía de su derecho a la educación.

En consecuencia, las entidades demandadas deberán brindar a los estudiantes, alternativas para financiar el valor de la matrícula en los programas académicos escogidos, a través de planes de crédito de fácil acceso, con plazos largos y cuotas moderadas, teniendo en cuenta la situación económica de cada uno de ellos.

Así pues, se ordenará, a la Gobernación de Arauca y a la Universidad Cooperativa de Colombia de la misma ciudad, matricular a los accionantes en los programas académicos que venían cursando, que vieron perjudicadas sus expectativas con la terminación del contrato de arrendamiento, y se implementen alternativas de crédito favorables, teniendo en cuenta que son personas de escasos recursos y que requieren de la protección y fomento del Estado, para que puedan cubrir dicha matrícula.

IV. DECISIÓN

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

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca, el 2 de septiembre de 2011 y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la confianza legítima, a la educación y a la vida digna, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Gobernación de Arauca y a la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a matricular a los accionantes beneficiados en virtud del contrato de arrendamiento No. 297 de 2005, suscrito entre estas dos entidades, en los programas académicos que venían cursando.

TERCERO. ORDENAR a la Gobernación de Arauca y a la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, respaldar e implementar planes de crédito de fácil acceso, con plazos largos y cuotas moderadas, teniendo en cuenta la situación económica de cada uno de los

estudiantes, que permitan financiar el valor de la matrícula en los programas académicos respectivos.

CUARTO. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-164/12

Referencia: expediente T-3.234.345

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi aclaración de voto en relación con lo decidido por la Sala de Revisión en el asunto de la referencia.

En esta oportunidad conoció la Corte de una demanda de amparo presentada por varios estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, que eran beneficiarios de un programa de becas patrocinado de manera conjunta por entidad educativa y la gobernación. La ayuda que recibían los alumnos dependía de un contrato de arrendamiento que existía entre la Cooperativa y el departamento. En este, la entidad territorial, en calidad de arrendadora, destinaba parte del canon a pagar la matrícula a algunos estudiantes. Dicho negocio jurídico -por las razones que se expresan en el proyecto- llegó a su vencimiento sin que las partes pudieran renovarlo, aunque hubo intención de hacerlo. Por ende, fue por causa de las entidades demandadas y no por motivos imputables a los estudiantes que se perdió la forma de financiamiento de las becas. Los escolares nada podían hacer para influir en que se renovara el contrato de arrendamiento y, por ello, se encontraban en situación de indefensión frente a la Universidad y la Gobernación.

Así las cosas, en este caso resultaba evidente la violación de los derechos a la confianza legítima, a la educación y a la vida digna de los demandantes, por lo que se hacía necesario revocar la sentencia única de instancia y, en su lugar, conceder el amparo reclamado. Igualmente, dado que se había afectado el derecho fundamental a la educación y al momento de presentación de la demanda los actores se habían visto obligados a suspender sus estudios, resultaba imperioso ordenar a la Universidad, como lo hizo la T-164 de 2012, que matriculara a los afectados, con el objeto de que estos pudieran continuar con su ciclo

de aprendizaje. Por ello estoy de acuerdo con lo decidido.

Ahora bien, presento mi aclaración del voto por considerar que la sentencia podría haber hecho una valoración que habría podido dar lugar a una medida de protección diferente. La Corte dispuso que las partes demandadas -universidad y gobernación- debían “respaldar e implementar planes de crédito de fácil acceso, con plazos largos y cuotas moderadas, teniendo en cuenta la situación económica de cada uno de los estudiantes, que permitan financiar el valor de la matrícula en los programas académicos respectivos.”

Si la providencia hubiera considerado que los actores habían accedido a la educación en unas condiciones que súbitamente cambian de manera radical, aplicando el artículo 23 del Decreto-Ley 2591 de 1991 -que manda al juez de tutela que, en el caso de conceder el amparo debe “garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible”- habría llegado a una conclusión distinta. En ella, quizá la manera óptima de restablecer el goce de los derechos habría consistido en ordenar a las accionadas que conservaran para los alumnos lo que originalmente les había sido ofrecido; es decir, permanecer becados hasta finalizar sus estudios.

Aunque lo decidido por la Sala garantiza el restablecimiento del derecho a la educación de los actores, resultaba factible y era jurídicamente viable que se obligara a los demandados a devolver el estado de las cosas a la situación anterior a los hechos que configuraron la violación de los derechos fundamentales.

Fecha ut supra

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Con la impugnación presentada por el Director Académico y Administrativo de la Universidad Cooperativa de Colombia, allegó un escrito en el cual solicitó al Juzgado Primero Administrativo de Arauca, aclarar el numeral segundo de la parte resolutive del fallo proferido en virtud de la presente acción de tutela, en el sentido de definir cuál es la responsabilidad de tipo patrimonial y económico que tiene el Departamento de Arauca frente al acto administrativo en el cual reconoció, que de no renovarse el contrato de arrendamiento, asumiría el costo de las becas de la relación de estudiantes que envió a la Universidad Cooperativa. Pues el Departamento de Arauca no había, hasta ese momento, presentado ninguna gestión administrativa ante la universidad, con el fin de asumir la responsabilidad.

Mediante providencia del 4 de agosto de 2011, el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, resolvió aclarar la providencia proferida el 1° de agosto de 2011, en la cual manifestó: “Dentro del texto contractual, se vislumbra en forma clara que en ningún momento, se fijó como vigencia de las becas otorgadas, el plazo de ejecución contractual, sino que tal beneficio se prolongaría hasta la culminación de los estudios que adelanten los beneficiarios, por lo que no es de recibo entonces, el argumento de que la inexistencia actual de convenio entre el Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, sea requisito indispensable para la continuidad de las becas ya existentes otorgadas bajo unas condiciones determinadas.

Así las cosas, siendo el acto contractual que originó el otorgamiento de becas al número de estudiantes que hoy demandan a través de esta acción constitucional, suscrito entre el Departamento de Arauca y la Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Arauca, la responsabilidad a que hace referencia este despacho en el fallo del 01 de agosto de 2011 respecto de las dos entidades, es una responsabilidad compartida, pero no respecto de cantidades pecuniarias o administrativas determinadas porque esto no le compete establecerlo al Despacho, sino, una responsabilidad compartida en el sentido que fue en razón al contrato de arrendamiento suscrito entre el Departamento de Arauca y la UCC, Seccional Arauca, que se otorgaron las becas tantas veces citadas, y de la misma manera, corresponde a las dos entidades solucionar el problema surgido u ocasionado a los becarios. Esta es una situación que conjuntamente le corresponde solucionar a las accionadas, como

partes que son o eran dentro del contrato o convenio que hizo surgir a la vida jurídica la obligación que hoy los estudiantes universitarios auxiliados reclaman.”

2 Constitución Política, artículo 86.

3 Ver las Sentencias T-605/95, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y T-164/97, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

4 Corte Constitucional, sentencia T-728 de 1999, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Corporación sin ánimo de lucro, de carácter privado e interés social, perteneciente al sector de la economía solidaria y dedicada a la educación superior (folio 28, cuaderno 2).

6 Ley 1437 de 2011, artículo 104: “De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.

(...)”

7 M.P. Fabio Morón Díaz

8 T-050 de 1999; T-019 de 1999; T-037 de 1999; T-322 de 1993; T-341 de 1993; T-416 de 1996.

10 Corte Constitucional, sentencia T-202 del 28 de febrero 28 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz.

11 Sentencia T-787 de 2006.

12 Reiterada, entre otras, por la sentencia T-308 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

13“El contenido del principio de progresividad en el ámbito interno ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en un amplio número de pronunciamientos. Ver, entre otros, C-1165 de 2000, C-1489 de 2000, C-671 de 2002, C-981 de 2004, C-038 de 2004, T-1318 de 2005 y T-043 de 2007, entre otras. También constituye un criterio de interpretación relevante en la materia, la Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC”.(Sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

14 El principio de proporcionalidad está lógicamente implicado en la concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, adoptada por esta Corporación. En ese sentido, los derechos indican propósitos particularmente valiosos para la sociedad que deben hacerse efectivos en la mayor medida, dentro de las posibilidades fácticas (medios disponibles) y las posibilidades jurídicas, que están dadas por la necesidad de garantizar, a la vez, eficacia a todos los derechos fundamentales e incluso a todos los principios constitucionales. El estudio de los medios se lleva a cabo mediante los principios de idoneidad (potencialidad del medio para alcanzar el fin), necesidad (ausencia de medidas alternativas para lograr el fin perseguido) y el estudio de los límites que cada derecho impone a otro, en el marco de un caso concreto, mediante el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, mediante la evaluación del grado de afectación (y eficacia) de los principios en conflicto, analizando la importancia de los principios en conflicto en un momento histórico determinado, la gravedad de la afectación de cada derecho, y la certeza de la afectación, a partir de la evidencia empírica presente en el caso concreto. Sobre el principio de proporcionalidad, la Sala remite a las sentencias C-093 de 2001, C-916 de 2002, y la reciente T-340 de 2010.

15 Corte Constitucional, sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

16 Ver por ejemplo las sentencias T-452 de 1997, T-585 de 1999, T-571 de 1999 y T-620 de 1999.

- 17 T-290 de 1996. Negación del cupo por causa de embarazo.
- 18 Sentencia T-534 de 1997.
- 19 Sentencia T-329 de 1997.
- 20 Sentencia T-423 de 1996.
- 21 Corte Constitucional, sentencia T-698 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- 22 Ibídem
- 23 Ibídem
- 24 Ley General de Educación
- 25 Artículo 10, Ley 115 de 1994.
- 26 Artículo 11, Ley 115 de 1994.
- 27 Artículos 15 y 17, Ley 115 de 1994.
- 28 Artículo 19 de la Ley 115 de 1994.
- 29 Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- 30 El Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar, y los servicios complementarios de la institución educativa.
- 31 Ver al respecto las sentencias C-251 de 1997; C-671 de 2002, T-025 de 2004; C-038 de 2004; T-1318 de 2005; T-787 de 2006; T- 1030 de 2006 y T-1228 de 2008.
- 32 Corte Constitucional, sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- 33 Corte Constitucional, sentencia T-048 del 30 de enero de 2009, MP. Rodrigo Escobar Gil.

34 Corte Constitucional, sentencia T-364 del 20 de mayo de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero, sentencia T- 630 del 26 de junio de 2008, MP. Jaime Córdoba Treviño, sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

35 También pueden consultarse las sentencias T-268 de 2009, T-1179 de 2008, T-248 de 2008, T-075 de 2008, T-689 de 2005, T-340 de 2005 y T-1228 de 2001.

36 Corte Constitucional, sentencia T-566 de 2009, reiterada por la sentencia T-698 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

37 Ibídem

38 Ver Sentencia T-083 de 2003.

39 Corte Constitucional, sentencia T-698 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

40 Sentencia T-248 de 2008.

41 Ver, entre otras, las sentencias T-1228 de 2001 y T- 248 de 2008. “Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N.). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. || La teoría del acto propio tiene origen en el brocardo “Venire contra pactum proprium nelli conceditur” y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria. Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho”.

42 Corte Constitucional, sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

43 Sentencia T-295 de 1999.

44 Ver también sentencias T-475 de 1992, T-1228 de 2001 y T-141 de 2004, reiteradas en la sentencia T-698 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

45“El contenido del principio de progresividad en el ámbito interno ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en un amplio número de pronunciamientos. Ver, entre otros, C-1165 de 2000, C-1489 de 2000, C-671 de 2002, C-981 de 2004, C-038 de 2004, T-1318 de 2005 y T-043 de 2007, entre otras. También constituye un criterio de interpretación relevante en la materia, la Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC”.(Sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

46 Corte Constitucional, sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

47 Artículo 40 de la Ley 1098 de 2006.

48 Corte Constitucional, sentencia T-776 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

49 Ibidem