

DERECHO A LA EDUCACION Y DEBIDO PROCESO-Vulneración por desconocimiento de los principios de respeto al acto propio, la buena fe y la confianza legítima

(...), el Departamento vulneró los derechos fundamentales de los estudiantes a la educación, al debido proceso y a la confianza legítima al haberles revocado de facto e intempestivamente las medidas que aseguraban el nivel de acceso a la educación ofrecido y garantizado inicialmente.

DERECHO A LA EDUCACION-Derecho prestacional de desarrollo progresivo y aplicación inmediata/DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION-Dimensiones

Por una parte, la no discriminación se refiere a que la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables, sin discriminación por ningún motivo. La accesibilidad material implica que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna. Por su parte la accesibilidad económica se refiere a que la educación ha de estar al alcance de todos y todas.

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ACCESIBILIDAD Y FINANCIAMIENTO-Jurisprudencia constitucional

La accesibilidad adquiere gran relevancia porque se trata de asegurar que todas las personas puedan ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, sin que les sean impuestas barreras con ocasión del estado de vulnerabilidad o por motivos geográficos y económicos.

PROGRESIVIDAD EN LA EDUCACION SUPERIOR-Importancia constitucional

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA EDUCACION PUBLICA SUPERIOR-Derecho social constitucional de carácter progresivo

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Alcance

PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Concepto/PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Relación con el principio de confianza legítima

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Importancia del acceso y permanencia en el sistema educativo

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

(...), el derecho a permanecer en el nivel superior de educación se vulnera cuando el Estado amplía la protección de acceso a un nivel educativo (mediante becas, subsidios o auxilios) y posteriormente los suspende mediante acciones u omisiones regresivas; ello ocurre cuando la política que fue interrumpida fue determinante tanto para el acceso como para la continuidad en el respectivo ciclo educativo.

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

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

(...), una autoridad desconoce el principio de respeto al acto propio -y, por ende, el de buena fe- y el debido proceso si realiza actuaciones o incurre en omisiones contradictorias respecto de su actuación precedente cuando esta ha creado una situación jurídica y concreta o una expectativa legítima a una persona.

Expedientes T-8.284.856 y T-8.441.125 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Idalis Estela Almanza Bastidas y otros estudiantes contra la Universidad Antonio Nariño, la Personería Distrital de Riohacha, el Departamento, la Asamblea Departamental y la Secretaría de Educación de La Guajira.

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos en primera instancia (el 12 de marzo de 2021 y el 6 de julio de 2021) por el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha y en segunda instancia (el 23 de abril de 2021 y el 10 de agosto de 2021) por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha.

### I. Precisión metodológica

1. Previamente, se debe destacar que los asuntos objeto del presente pronunciamiento fueron presentados mediante escritos separados que coinciden por completo en sus aspectos esenciales. Por esa razón, para mayor claridad y coherencia en la exposición de los hechos materia de análisis, la Sala de Revisión procederá a realizar un solo recuento de aquellos y diferenciará algunos elementos propios de cada caso solo cuando sea necesario.

### II. Antecedentes

1. El 19 de enero de 2021<sup>1</sup> y el 22 de junio de 2021<sup>2</sup>, por intermedio de apoderado judicial, un grupo de estudiantes interpuso acciones de tutela contra la Universidad Antonio Nariño (en adelante UAN) seccional Riohacha. Los accionantes consideraron vulnerados sus

derechos fundamentales a la educación, al debido proceso, a la igualdad y el principio de progresividad en materia educativa<sup>3</sup>.

## 1. Hechos

1. Los accionantes señalaron que la Ordenanza 214 de 2007 de la Asamblea Departamental de La Guajira estableció una política general de ayudas, becas y subsidios a la educación superior y definió como titulares de tales beneficios: “a todos los bachilleres que hayan cursado el último año lectivo en una institución educativa pública o privada del Departamento de La Guajira, debidamente reconocida por el Ministerio de Educación Nacional que tenga su sede principal o subsedes en el Departamento de La Guajira”<sup>4</sup>. Según el artículo 3 de dicha Ordenanza, el porcentaje de las ayudas, becas y subsidios que recibe cada estudiante depende de su promedio aritmético acumulado.

1. Los estudiantes indicaron que el Decreto 205 del 27 de agosto de 2007 fue expedido por el gobernador del Departamento de La Guajira (en adelante el Departamento o La Guajira o Guajira). Este reglamentó tanto el procedimiento para el otorgamiento de los mencionados beneficios como el funcionamiento del Fondo Educativo de Apoyo o Ayudas para la Educación Superior en el Departamento de La Guajira (en adelante Fonedug). En desarrollo de la Ordenanza 214 de 2007, el Departamento y la UAN suscribieron el Convenio 041 de 2015.

1. Los accionantes del expediente T-8.441.125 expusieron que, después del año 2015, entre La Guajira y la UAN no se suscribieron convenios. Sin embargo, se aplicaron los beneficios de gratuidad de la Ordenanza 214 de 2007 a todos los estudiantes que cumplieron los requisitos.

1. Los actores aseguraron ser bachilleres egresados de instituciones públicas y privadas del Departamento de La Guajira reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. Indicaron que cursaron un número determinado de semestres en la UAN gracias a los descuentos derivados de la Ordenanza 214 de 2007. Explicaron que, desde 2019, la institución les ha

solicitado firmar pagarés en blanco para respaldar el porcentaje de descuento en sus matrículas debido a los inconvenientes afrontados por la UAN para obtener el pago correspondiente por parte del Departamento. Además, señalaron que sus promedios académicos cumplían con los requisitos establecidos en la Ordenanza 214 de 2007 para ser titulares de los beneficios allí dispuestos.

1. De acuerdo con los documentos firmados por el entonces secretario de educación (el 28 de julio y el 25 de septiembre de 2018) y por el jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de La Guajira (el 18 de diciembre de 2020), la entidad territorial reconoció la deuda que, por concepto de los subsidios derivados de la Ordenanza 214 de 2007, existía a favor de la UAN por los periodos académicos de 2017 a 2019.

1. Los estudiantes añadieron que, en los recibos para el pago de la matrícula expedidos por la UAN para el primer y segundo semestre de 2021, dicha institución no les aplicó los descuentos del 50% a cargo del Departamento establecidos en la Ordenanza 214 de 2007 de acuerdo con sus promedios académicos, como lo había efectuado en los semestres anteriores.

1. Los demandantes informaron que le solicitaron a la UAN la aplicación de los beneficios derivados de la Ordenanza 214 de 2007. La solicitud les fue negada. Al respecto, la UAN señaló que los descuentos aplicados se ajustaban a las normas internas de la institución y que, en atención a lo previsto por estas, todos los estudiantes debían cumplir con sus obligaciones académicas y financieras. La UAN agregó que La Guajira negaba la existencia de un convenio que le permitiera aplicar los beneficios previstos en la Ordenanza 214 de 2007.

1. Los accionantes afirmaron que la UAN omitió iniciar las acciones de cobro coactivo en contra del Departamento para hacer efectivo el pago de los subsidios previstos por la

Ordenanza 214 de 2007. Asimismo, manifestaron que carecen del dinero y de los ingresos económicos que les permitan cancelar el valor total de la matrícula.

1. En consecuencia, los peticionarios le solicitaron al juez de tutela que le ordenara a la UAN que: i) expidiera nuevos recibos para el pago de la matrícula correspondiente al primer y segundo periodo académico de 2021 en los cuales aplique, a favor de los accionantes, los beneficios previstos por la Ordenanza 214 de 2007; ii) realizara el trámite respectivo ante la Secretaría de Educación de La Guajira para el otorgamiento de dichos beneficios a los accionantes; iii) iniciara y completara el proceso de cobro coactivo en contra del Departamento de La Guajira; iv) les entregara a los accionantes los pagarés que respaldan los descuentos otorgados en los periodos académicos previos. Finalmente, requieren que, en lo sucesivo, v) la UAN les aplique los descuentos que correspondan de acuerdo con los promedios académicos de los peticionarios.

## 2. Trámite procesal del expediente T-8.284.856

1. Mediante auto del 21 de enero de 2021, el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha admitió la acción de tutela y vinculó a su trámite al Departamento de La Guajira, a la Asamblea de La Guajira y a la Personería Distrital de Riohacha. El Juzgado le solicitó a la UAN que le enviara tanto una copia de los recibos de matrícula de algunos estudiantes como: “una certificación de los valores cancelados por cada uno de los accionantes en los semestres pasados con el fin de verificar que en el transcurso de sus carreras se hayan aplicado los subsidios de gratuidad de la Ordenanza No. 214 de 2007”<sup>5</sup>. Finalmente, el juez admitió la solicitud de retiro de la accionante Saray Quintina González Ramírez.

1. El 22 de enero de 2021, la Personería Distrital de Riohacha remitió un escrito de contestación de la demanda. En este señaló que era deber de la institución educativa aplicar los beneficios gracias a los cuales los estudiantes ingresaron a la UAN. Se refirió a la Ley 1581 de 2012, al Decreto 1377 de 2013 y a las ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008.

Aseguró que se debía prevenir este tipo de situaciones perjudiciales para la población estudiantil<sup>6</sup>.

1. El 22 de enero de 2021, la UAN remitió un escrito de contestación de la demanda en el que solicitó que se negara el amparo. Alternativamente propuso que se le ordenara al Departamento cancelar los valores adeudados por concepto de auxilios educativos y continuar efectuando los pagos al inicio de cada periodo académico. Al respecto, indicó que el Departamento, por intermedio de Fonedug, le adeudaba a dicha institución educativa una suma superior a \$3.419.157.115. Adujo que esa deuda insoluta le había generado un perjuicio económico a la institución y a la comunidad educativa.

1. La UAN indicó que es una institución de educación superior (IES) de carácter privado que ofrece programas académicos que deben ser sufragados por los estudiantes. Agregó que el no pago oportuno de las matrículas afecta el derecho a la educación de los demás estudiantes pues priva a la UAN de los recursos que le permiten cumplir con el servicio educativo. Por último, aseguró que ni las Ordenanzas 214 y 232 de 2008, ni el Decreto 205 de 2007 le imponen una obligación económica a la UAN en relación con becas, descuentos o exoneración del pago de matrícula.

1. Mediante escrito del 25 de enero de 2021, el Departamento indicó que la acción de tutela no era procedente. En su criterio, los accionantes disponían de otro medio de defensa judicial y no se encontraba acreditada la amenaza de un perjuicio irremediable<sup>7</sup>. Al respecto, señaló que el Departamento carecía de legitimación en la causa por pasiva porque no había vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Aseguró que no existía un convenio entre la UAN y la entidad territorial relativo a la concesión de subsidios para los bachilleres guajiros a través del Fonedug. Informó que, entre 2017 y 2018, el Departamento canceló parte de las acreencias derivadas de las Ordenanzas 214 y 232 de 2007.

1. El Departamento indicó que la ordenanza 214 de 2007 solo concibe el beneficio a instituciones oficiales. Por lo tanto, los estudiantes de la UAN se catalogan como aliados de la alianza público privada. Estos aportan un 25% del valor de la matrícula. A la UAN le corresponde el 25% y a la Guajira un 50% de dicho valor<sup>8</sup>.

1. La Asamblea Departamental de La Guajira señaló que la acción de tutela de la referencia no se debía dirigir en su contra porque las vulneraciones no se derivaban de acciones u omisiones que le fueran atribuibles. Informó que exhortó al Departamento para que, en lo sucesivo, realizara oportunamente el giro de los recursos destinados a los beneficios de ayudas, becas y subsidios a la educación superior. Ello, con miras a evitar situaciones que implicaran el desconocimiento e incumplimiento de las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008<sup>9</sup>.

### 3. Trámite procesal del expediente T-8.441.125

1. Mediante auto del 24 de junio de 2021, el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha admitió la acción de tutela y vinculó a su trámite al Departamento de La Guajira, a la Asamblea de La Guajira y a la Personería Distrital de Riohacha. El Juzgado negó la medida provisional solicitada por los estudiantes porque consideró que aquella no era procedente<sup>10</sup>.

1. La UAN remitió un escrito de contestación de la demanda. En este solicitó que se negara el amparo o que, en su lugar, se le ordenara a La Guajira cancelar los valores adeudados por concepto de auxilios educativos y continuar efectuando los pagos al inicio de cada periodo académico<sup>11</sup>.



1. La UAN indicó que se vio obligada a exigirle a los estudiantes el pago del 75% del valor de la matrícula y el restante 25% fue asumido por la institución. Lo anterior ocurrió partir del año 2021.

1. Tal y como lo hizo en el proceso T-8.284.856, en esta oportunidad la UAN reiteró que es una institución de educación superior (IES) de carácter privado que ofrece programas académicos que deben ser sufragados por los estudiantes. Agregó que el no pago oportuno de las matrículas afecta el derecho a la educación de los demás estudiantes pues priva a la UAN de los recursos que le permiten cumplir con el servicio educativo. La accionada expuso que, ni las Ordenanzas 214 y 232 de 2008, ni el Decreto 205 de 2007, le imponen una obligación económica a la UAN.

1. El Departamento indicó que la acción de tutela no era procedente. En su criterio, los accionantes disponían de otro medio de defensa judicial y no se encontraba acreditada la amenaza de un perjuicio irremediable<sup>12</sup>. Señaló que el objetivo de la acción era resolver una controversia contractual y que los peticionarios no eran sujetos de especial protección constitucional.

1. El Departamento aseguró que carecía de legitimación en la causa por pasiva porque no había vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Expuso que no existía un convenio entre la UAN y la entidad territorial.

1. El ente accionado informó que el Departamento canceló parte de las acreencias derivadas de las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008 y el Decreto 205 de 2007. Se refirió igualmente al Acta 05 del Comité de Conciliación Judicial del Departamento de La Guajira del 26 de agosto de 2020:

“La ordenanza 214 de 2007, en su naturaleza sólo concibe el beneficio a Instituciones

oficiales, por lo tanto, los estudiantes de la Universidad Antonio Nariño son beneficiados por las mismas titularidades de la ordenanza, pero se catalogan como aliados de la Alianza Público Privada aportando (sic) un 25% del valor de la matrícula, correspondiéndole a la Universidad Antonio Nariño 25% y al Departamento de la Guajira un 50% del valor de la matrícula”<sup>13</sup>.

1. La Gobernación informó que el gobernador le solicitó a la UAN que no se recibieran estudiantes para el primer semestre de 2020 porque: “el Departamento se encontraba (sic) en las gestiones administrativas para establecer las acreencias del Departamento con esta universidad”. También se precisó que, una vez fueran auditados los años de 2016 a 2019 y se aclarara la deuda: “se harán los respectivos trámites administrativos por parte de la Secretaría de Educación del Departamento”. Lo anterior para el pago de las acreencias. Por esta razón, el ente territorial suspendió la entrega de los subsidios a los estudiantes de la UAN.

1. La Guajira expuso que en la actualidad no existía ningún convenio con dicha entidad educativa y que se encontraba en una crisis financiera por lo cual se sometió a la Ley 550 de 1999.

#### 4. Sentencias objeto de revisión

1. Expediente T-8.284.856. Mediante sentencia del 12 de marzo de 2021, el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha concedió el amparo a favor de los accionantes que no se pudieron matricular y lo negó en cuanto a los que se matricularon. Lo anterior porque entendió superada la afectación de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el 23 de abril de 2021, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes. Como fundamento de la decisión adoptada, el ad quem consideró que no había prueba que demostrara que la UAN tenía una obligación de ofrecerle a los estudiantes el subsidio

mencionado en todos los semestres académicos. Aseguró que se presumía la crisis financiera de la UAN porque La Guajira no le había cancelado las sumas que le adeudaba. Asimismo, indicó que no estaba probado que se había realizado el trámite previsto para el reconocimiento del beneficio. De manera que no podía ordenarle el pago al Departamento.

1. Expediente T-8.441.125. Mediante sentencia del 6 de julio de 2021, el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha negó la totalidad de las pretensiones de los estudiantes. Lo anterior porque no existía certeza de que los estudiantes fueran beneficiarios del auxilio para el periodo académico 2021-2. Esto porque no se había efectuado el trámite que establecía el Decreto 205 de 2007 a falta del convenio entre el ente departamental y la UAN<sup>14</sup>. Esta decisión fue confirmada el 10 de agosto de 2021 por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha. El juzgado consideró que no existía prueba que demostrara que la UAN tenía la obligación legal o contractual con los estudiantes de ofrecerles en todos los semestres académicos el subsidio solicitado.

5. Pruebas que obran en los expedientes T-8.284.856 y T-8.441.125

Tabla 1: pruebas que obran en los expedientes de tutela

Expediente T-8.284.856

Expediente T-8.441.125

Copia de las cédulas de ciudadanía<sup>15</sup>, diplomas<sup>16</sup> y calificaciones<sup>17</sup> de los accionantes.

Copia de las cédulas de ciudadanía, diplomas y calificaciones de los accionantes<sup>18</sup>.

Copia de los recibos de pago de matrícula expedidos por la UAN a los accionantes para el primer semestre de 2021<sup>19</sup>

Copia de los recibos de pago de matrícula expedidos por la UAN<sup>20</sup>.

Copia de las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008, del Decreto 205 de 2007<sup>21</sup> y del Convenio 041 suscrito entre el Departamento de La Guajira y la UAN<sup>22</sup>.

Copia de las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008, del Decreto 205 de 2007<sup>23</sup> y del Convenio 041 suscrito entre el Departamento de La Guajira y la UAN.

Copia de los documentos del 25 de septiembre y el 20 de diciembre de 2018, suscritos por el secretario de educación y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento<sup>24</sup>.

Copia de las certificaciones del 28 de julio y 25 de septiembre de 2018 suscritas por el secretario de educación del Departamento<sup>25</sup>.

Certificación expedida por la interventora de la UAN el 30 de diciembre de 2015<sup>26</sup>.

Certificación expedida por la interventora de la UAN el 30 de diciembre de 2015<sup>27</sup>.

Copia de las peticiones dirigidas por los accionantes a la UAN y al Departamento de la Guajira y copia de las respuestas<sup>28</sup>.

Copia de las peticiones dirigidas por los accionantes a la UAN y al Departamento de La Guajira y copia de las respuestas<sup>29</sup>.

Copia de recibos de pagos efectuados por el Departamento de la Guajira a la UAN<sup>30</sup>.

Copia de la sentencia del 24 de abril de 2019 proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Hatonuevo (Guajira)<sup>31</sup>.

Copia del Acta 005 de 2020 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento de La Guajira, del 26 de agosto de 2020<sup>32</sup>.

Copia de la sentencia del 13 de enero de 2021 proferida por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Riohacha<sup>33</sup>.

Copia del Oficio remitido por la Asamblea Departamental a la Gobernación de La Guajira el 13 de enero de 2021<sup>34</sup>.

6. Actuaciones en sede revisión

1. El 30 de agosto de 2020, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de esta Corporación escogió el expediente T-8.284.856 para su revisión y le asignó su conocimiento a la Sala Octava de Revisión de Tutelas.

1. El 29 de septiembre de 2021, el suscrito magistrado emitió un auto por medio del cual decretó algunas pruebas dentro del expediente T-8.284.856. Posteriormente, el 2 de noviembre de 2021 negó unas medidas provisionales solicitadas por los accionantes, insistió en el acopio de los medios de prueba que no se habían recaudado y decretó la suspensión de los términos para decidir en el lapso de dos meses contados a partir de la fecha de la recepción de la última prueba.

1. Posteriormente, el 29 de noviembre de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Once de esta Corporación escogió el expediente T-8.441.125 para su revisión y lo acumuló al expediente T-8.284.856 asignado al suscrito magistrado sustanciador. El 18 de enero de 2022 se decretaron pruebas dentro del expediente T-8.441.125.

1. Mediante auto del 14 de febrero de 2022 se levantaron los términos a efectos de emitir la decisión de fondo a la que hubiera lugar en los expedientes T-8.284.856 y T-8.441.125 (acumulados).

1. Finalmente, mediante auto del 1 de abril de 2022, el suscrito magistrado emitió un auto por medio del cual decretó algunas pruebas y vinculó al presente trámite al Ministerio de Educación Nacional.

7. Respuestas recibidas en sede de revisión

1. El 28 de octubre de 2021, la UAN recordó que era una institución de educación superior de carácter privado. Por esta razón, el valor correspondiente a la matrícula debía ser asumido por cada uno de los estudiantes. Afirmó que un juez no se podía basar en un derecho fundamental para ordenarle matricular a los estudiantes que no habían cancelado el valor de la matrícula. Ello afectaba los ingresos de la UAN para su funcionamiento. La UAN indicó que las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 no generaban ninguna obligación para el plantel educativo.

1. Posteriormente (en respuestas del 4 de diciembre de 2021, 25 de marzo de 2022 y 27 de abril de 2022), la UAN precisó que realizó una alianza con La Guajira para otorgar beneficios conforme a las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 y el Decreto 205 de 2007. Al respecto, afirmó que se acordó un subsidio económico equivalente al 50% del valor de las respectivas matrículas. Estos serían pagados a la UAN en el respectivo periodo académico en el que se prestara el servicio educativo. Por su parte, la institución educativa otorgaba un descuento del 25% sobre el valor de las respectivas matrículas de tales estudiantes, quienes solo deberían asumir el pago del restante 25%<sup>35</sup>.

1. La alianza se comenzó a aplicar a partir del año 2016. El Fonedug seleccionaba a los estudiantes beneficiados por los subsidios. Al respecto, el plantel educativo afirmó que, en el periodo de 2016-2019, los gobernadores expedieron circulares en las cuales solicitaron a la UAN dar continuidad a los descuentos acordados entre ambas partes conforme a las ordenanzas ya mencionadas. En ese orden de ideas, se encontraba autorizada la matrícula de los estudiantes beneficiarios en los siguientes semestres.

1. La UAN indicó que, en reunión con el gobernador de La Guajira en el mes de enero de 2020, el mandatario solicitó suspender la aplicación de los beneficios a los estudiantes nuevos y mantener dicho subsidio a los estudiantes a quienes ya se les había otorgado el beneficio hasta que culminaran el respectivo programa académico. La UAN accedió. En consecuencia, se suspendieron los beneficios a partir del primer periodo de 2021.

Finalmente, indicó que, teniendo en cuenta la suma de dinero adeudada por el ente territorial (cerca de 5.074.700.280), la UAN inició acciones legales para obtener el pago de la deuda. Sin embargo, afirmó que La Guajira ha sido evasiva y no ha brindado una respuesta de fondo a lo solicitado.

1. En respuestas del 4 y 8 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo Regional Guajira indicó que no tuvo conocimiento del trámite procesal de la tutela. Aseguró que solo se enteró de la solicitud de selección dirigida a la Corte Constitucional.

1. El 2 de diciembre de 2021, el jefe de la oficina asesora jurídica del Departamento señaló que la solicitud de pago por parte de la UAN no era congruente. Esto porque se pretendía dar aplicación a unos descuentos contenidos en un convenio (041 de 2015) que fue liquidado el 25 de abril de 2016. De manera que no existía fuente de obligación por parte de La Guajira.

1. Posteriormente, en respuestas del 2 y el 4 de diciembre de 2021 y el 7 de febrero de 2022, el Departamento precisó que las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 se aplicaban única y exclusivamente a las instituciones de educación superior de carácter público. La Gobernación hizo énfasis en que los subsidios se otorgaron con fundamento en un acuerdo público privado. Este se sustentó en el Convenio 041 de 2015 que fue suscrito de conformidad con los parámetros contenidos en las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008. Sin embargo, en ninguna parte se indicó que tales beneficios se extenderían a las instituciones privadas.

1. El ente territorial señaló que el Convenio 041 de 2015, suscrito entre La Guajira y la UAN, obligaba a las partes a realizar aportes a los estudiantes de dicha institución que cumplieran con los requisitos exigidos. Dichos pagos se efectuaban de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 205 de 2007. Este dispuso el desembolso de los aportes objeto del

acuerdo cuando se verificara el informe de ingreso de los estudiantes matriculados a la UAN que optaran por el beneficio. La Gobernación aclaró que el convenio estipuló un límite temporal en su clausula segunda. En esta se estableció como plazo para su ejecución un término de seis meses. Sin embargo, la UAN siguió ofreciendo los beneficios en las matrículas. En ese sentido, el Departamento asumió su compromiso con los estudiantes que aplicaron y cumplieron con los requisitos del convenio en el tiempo debido. Finalmente, manifestó que actualmente no existía ninguna política pública similar.

1. El 3 de noviembre de 2021, mediante apoderado judicial, los accionantes refirieron que 25 estudiantes se encontraban matriculados. Por otra parte, manifestaron que le adeudaban a la institución lo correspondiente al primer periodo de 2021. Afirmaron que la UAN no había realizado tal cobro en años anteriores porque les había aplicado los descuentos de gratuidad en los desprendibles de pago de la matrícula en cada semestre cursado, según lo establecido en las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008.

1. Los accionantes indicaron que la UAN tenía en su poder pagarés en blanco firmados por ellos en el primer semestre del año 2019. Lo anterior, con el objetivo de garantizar el pago ante un incumplimiento por parte de La Guajira en relación con los beneficios de gratuidad. No obstante, la UAN no había iniciado ningún proceso con dichos títulos valores. Adicionalmente, aseveraron que se beneficiaron de los descuentos de matrícula aplicados por la institución con fundamento en el convenio celebrado con el ente territorial por un tiempo que oscila entre cinco y ocho semestres. El porcentaje dependía del promedio académico del semestre anterior y podría oscilar entre el 25%, 50% y el 75%. Los accionantes señalaron que fueron beneficiarios de los descuentos para los años 2016-2020 sin que existieran convenios interadministrativos entre la institución y La Guajira.

1. Posteriormente (en respuestas enviadas el 7 de diciembre de 2021, 16 de febrero de 2022, el 22 de marzo de 2022 y el 27 de abril de 2022), el apoderado de los accionantes planteó que los subsidios contemplados en las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 podían ser



aplicados a los estudiantes de las universidades privadas de La Guajira. En segundo lugar, indicó que el procedimiento administrativo para otorgar dichos beneficios se encontraba establecido en el Decreto 205 de 2007. De manera que no era necesario un convenio interadministrativo entre el Departamento y la UAN.

1. En respuestas del 31 de enero y el 15 de febrero de 2022, la Contraloría General de la República (Gerencia Departamental la Guajira) informó que no se evidenciaba ningún proceso relacionado con el expediente T-8.441.125 acumulado al expediente T-8.284.856.

1. El Ministerio indicó que la iniciativa de suspender los beneficios a los estudiantes era congruente porque la UAN tuvo gastos que no había subsanado en su totalidad. Asimismo, la carencia de un convenio entre las partes era una razón para que la institución decidiera interrumpir la aplicación de los subsidios debido al déficit de una herramienta legal para reclamar los recursos. Aseguró que se debía tener en cuenta que la UAN, al tener calidad de institución privada, requería financiar su funcionamiento a través del pago de matrículas de los estudiantes. Por último, refirió que la obligación de financiar a los estudiantes era de la Gobernación. En ese sentido, exigirle a la institución educativa que asumiera los costos de prestar el servicio educativo a los estudiantes, sin garantizarle el correspondiente pago, significaba trasladarle una responsabilidad que no le correspondía legalmente.

### III. Consideraciones de la Sala

1. La Corte se referirá sobre su competencia, delimitará el problema jurídico y expondrá la metodología de la decisión.

#### 1. Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Delimitación del problema jurídico y metodología de decisión

1. Un grupo de estudiantes interpuso varias acciones de tutela contra la UAN (seccional Riohacha) y La Guajira porque consideraron vulnerados sus derechos fundamentales a la educación, al debido proceso, a la igualdad y el principio de progresividad en materia educativa. Lo anterior porque se les dejó de aplicar una serie de descuentos derivados de la Ordenanza 214 de 2007. Los accionantes señalaron que sus promedios académicos cumplían con los requisitos establecidos en la ordenanza para ser titulares de los beneficios allí dispuestos y que no contaban con los recursos económicos suficientes para cancelar el valor total de sus matrículas.

1. A la Sala de Revisión le corresponde analizar si la UAN o La Guajira vulneraron los derechos fundamentales de los estudiantes a la educación, la confianza legítima, el debido proceso y el principio de progresividad en materia educativa al dejar de reconocerles los subsidios derivados de la Ordenanza 214 de 2007 y del Convenio 041 de 2015.

1. Con el fin de resolver el anterior problema jurídico, la Corte se referirá a: el derecho a la educación superior como un mandato de aplicación progresiva (sección 3); los principios de progresividad y no regresividad en el sistema educativo (sección 4); el derecho a permanecer en el sistema educativo (sección 5) la jurisprudencia sobre el respeto del acto propio como expresión del principio de buena fe (sección 6). Finalmente, la Sala resolverá el caso concreto.

3. El derecho fundamental a la educación como un mandato de aplicación progresiva

1. En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha establecido que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental. Ello en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza<sup>36</sup>. Este derecho tiene una estrecha relación con la dignidad humana al permitir la concreción de un plan de vida y la realización de las capacidades de la persona<sup>37</sup>.

1. Según los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución, el derecho a la educación presenta una faceta prestacional. Esto implica que su efectividad está ligada a la disponibilidad de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional<sup>38</sup>.

1. De igual modo, en los artículos 70 y 71 de la Constitución, se establece la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Se instituye la obligación de fomentar el acceso de todos los colombianos en igualdad de oportunidades a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de la educación permanente.

1. La Corte ha reiterado que el núcleo esencial de esta prerrogativa comprende las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad<sup>39</sup>. En este ámbito, el disfrute efectivo del derecho a la educación supone que las cuatro dimensiones confluyan<sup>40</sup>.

1. La Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispuso que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas. En primer lugar, se encuentra la disponibilidad. Esta supone que deben existir instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. En segundo lugar, la accesibilidad. Esta implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos y todas.

1. La accesibilidad incorpora tres dimensiones que coinciden parcialmente. Por una parte, la no discriminación se refiere a que la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables, sin discriminación por ningún motivo. La accesibilidad material implica que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna. Por su parte la accesibilidad económica se refiere a que la educación ha de estar al alcance de todos y todas.

1. En tercer lugar, la aceptabilidad se refiere a la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, de manera que todos han de ser aceptables para los estudiantes. Finalmente, la adaptabilidad implica que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y responder a los requerimientos de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

1. Específicamente, en este caso la Corte se enfrenta a un problema de accesibilidad económica en materia de educación superior. La accesibilidad adquiere gran relevancia porque se trata de asegurar que todas las personas puedan ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, sin que les sean impuestas barreras con ocasión del estado de vulnerabilidad o por motivos geográficos y económicos<sup>41</sup>.

1. Este tribunal ha indicado que, debido a su faceta prestacional, la garantía del derecho a la educación es de carácter progresivo. Esto implica para el Estado la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión. Lo que conlleva la prohibición de discriminación, la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido<sup>42</sup>.

1. Si bien la obligación estatal en materia de educación se limita según el nivel de enseñanza<sup>43</sup>, con base en el principio de progresividad, corresponde encauzar el acceso paulatino de las personas a los distintos niveles de escolaridad<sup>44</sup>. Asimismo, conviene precisar que, dentro de la necesidad de adoptar medidas positivas para lograr una mayor realización del derecho, se encuentra la obligación de procurar el acceso progresivo de las personas a las universidades o instituciones de educación superior mediante la adopción de ciertas estrategias. Estas pueden consistir en: facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior o la garantía de que progresivamente se amplíe el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio<sup>45</sup>.

1. La Corte ha establecido que el mandato de la progresividad se traduce en el compromiso gradual de todas las autoridades de garantizar el acceso y la gratuidad de la formación superior. Eso significa que deben adoptar los mecanismos financieros pertinentes que estimulen el ingreso y permanencia de los estudiantes<sup>46</sup>.

1. En síntesis, la educación es una prerrogativa de carácter fundamental, su faceta prestacional está condicionada a la disponibilidad de recursos económicos, lo que implica que la obligación en la materia se limite según el nivel de enseñanza. Al mismo tiempo, constituye un servicio público que impone la necesidad estatal de fomentarla y promoverla en condiciones de igualdad. Según el principio de progresividad, la enseñanza superior deberá ser garantizada en forma gradual y paulatina de manera que el Estado (en todos sus niveles y competencias) deberá adoptar los mecanismos financieros que estimulen su acceso y permanencia.

1. En consecuencia, la educación es un derecho fundamental progresivo que tiene unos mínimos que son de garantía inmediata. Dentro de estos, la accesibilidad implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todas las personas. A su

vez la accesibilidad financiera impone que la educación ha de estar al alcance de todos y todas. Definido el carácter progresivo del derecho a la educación, la Corte procederá a referirse al principio de progresividad y la prohibición de regresividad en el sistema educativo.

#### 4. Los principios de progresividad y no regresividad en el sistema educativo

1. En la sección anterior se definió el derecho fundamental a la educación como un mandato de aplicación progresiva. Por lo tanto, en esta sección, la Corte definirá los contenidos de los principios de progresividad y no regresividad relacionados con el derecho a la educación. La jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del mandato de progresividad. La Corte ha indicado que aquel es tanto una herramienta conceptual como un mandato normativo derivado del derecho internacional de los derechos humanos. Este se aplica siempre que se deba evaluar la validez de medidas y prácticas destinadas tanto a aumentar el goce de los derechos constitucionales como aquellas que eventualmente constituyan un retroceso en esa aspiración<sup>47</sup>.

1. Tales exigencias encuentran fundamento en diferentes instrumentos internacionales. Por una parte, el primer inciso del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>48</sup> prevé que el Estado se compromete a adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos.

1. En segundo lugar, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) establece el compromiso de los Estados de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>49</sup>.

1. Asimismo, el artículo 1 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” prevé el compromiso de los Estados de adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo. Esto con el fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo<sup>50</sup>.

1. Estos instrumentos internacionales (integrados al bloque de constitucionalidad en virtud de lo establecido en el artículo 93<sup>51</sup>) y la interpretación que de los mismos ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, son importantes referentes para precisar y delimitar el mandato de progresividad en el orden interno. En esa dirección, la Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación y otros derechos enunciados en el Pacto es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente el Estado Parte adopta alguna medida regresiva, este tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que dispone.

1. Por su parte, la Observación Número 3 relativa a “la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” establece tres premisas básicas.

1. En primer lugar, dispone que el avance en la materialización progresiva de los derechos reconocidos supone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Desde luego, sin desconocer un grado de flexibilidad que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de tales derechos. En segundo lugar, cuando los Estados adopten medidas

de carácter deliberadamente retroactivo será exigible la consideración más cuidadosa. Eso significa que aquellas se encuentren justificadas plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que se disponga. Por último, los Estados tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos. De modo que un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie, no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1. La exigibilidad del mandato de progresividad y de la prohibición de retroceso no depende de que la prestación analizada encuadre en alguna de las generaciones de derechos que ha empleado la doctrina y la jurisprudencia para clasificarlos. Según precisó este tribunal: “todos los derechos tienen contenidos de carácter positivo y negativo, razón por la cual el principio sería aplicable también a las facetas positivas de los derechos tradicionalmente considerados civiles y políticos, cuya aplicación inmediata suele considerarse fuera de discusión”<sup>52</sup>. Teniendo en cuenta su doble fundamento internacional y constitucional, la Corte encuentra que tales exigencias se predicán, en general, de los derechos referidos en los tratados que los incorporan y de los derechos previstos en la Constitución.

#### 4.1. Los criterios jurisprudenciales para la determinación y control de una medida, práctica u omisión regresiva

1. Para evaluar si ha ocurrido una infracción a la prohibición de regresividad se deben tener en cuenta varios criterios reconocidos y aplicados por la Corte Constitucional. En primer lugar, las medidas, prácticas u omisiones que impliquen un retroceso en el grado de protección se presumen regresivas y, en consecuencia, inconstitucionales. En segundo lugar, ningún retroceso puede desconocer el contenido básico o mínimo del derecho constitucional comprometido o, como los denomina la jurisprudencia, los “mínimos constitucionales indiscutibles”<sup>53</sup>. Por último, la activación de la presunción les impone a las autoridades la carga de presentar las razones que puedan justificar el retroceso. Cuando esa carga de



argumentación no existe, es insuficiente o se basa en razones impertinentes, las medidas, prácticas u omisiones regresivas deberán ser declaradas contrarias a la Constitución<sup>54</sup>.

1. La jurisprudencia ha referido tres hipótesis indicativas de un retroceso: el recorte (formal o material) del ámbito sustantivo de protección del derecho, el aumento sustancial de los requisitos exigidos para acceder al mismo y la disminución o desvío sensible de los recursos públicos destinados a su satisfacción<sup>55</sup>.

1. En este punto es importante precisar que, cuando el Estado o alguna de sus autoridades deja de expedir las medidas o de ejecutar las prácticas que eran progresivas o que constituían un avance en la optimización de un derecho, esta omisión también es susceptible del control mediante la prohibición de regresividad. Ello ocurre porque la omisión implica un retroceso material en el grado de protección alcanzado de un derecho. En concreto, cuando una autoridad ha proferido las medidas (legales, administrativas y reglamentarias) y ha ejecutado las prácticas idóneas para que las personas con escasos recursos puedan acceder a la educación superior y les ha garantizado la accesibilidad económica como componente básico del derecho a la educación, esa autoridad no puede dejar de implementar estas medidas o prácticas intempestivamente, sin justificación y sin la existencia de alternativas para la continuidad del proceso educativo de quienes lo iniciaron en virtud de las prestaciones ofrecidas inicialmente por esa autoridad. En esos supuestos, la mera inactividad de las autoridades crea una situación (jurídica y fáctica) que es controlable desde el baremo de la prohibición constitucional y convencional de regresividad.

1. De manera que el juicio por prohibición de retroceso exige el cotejo de dos situaciones normativas o fácticas: la antigua y la nueva. Esto con el fin de establecer si el grado de protección ha sido reducido formal o materialmente. Constituyen manifestaciones de ese retroceso las medidas o prácticas que afectan negativamente el objeto de protección del derecho, que reducen el grupo de titulares, que limitan temporalmente la garantía de un derecho o que afectan los medios económicos o institucionales (presupuestales o judiciales)

para hacerlos efectivos<sup>56</sup>. También es un retroceso la derogación de las normas que ampliaban el contenido protegido por un derecho, la no expedición de las disposiciones de cualquier nivel (reglamentario o administrativo) o la no renovación de actos (convenios, contratos o alianzas) que eran necesarios para materializar un nivel de acceso que se había garantizado y alcanzado en materia de derechos.

1. La constatación de un retroceso deja a la disposición, medida, práctica u omisión enfrentada a una muralla conformada por dos exigencias. La primera, prohíbe afectar el contenido mínimo intangible del derecho correspondiente. La segunda, ordena, bajo la condición de que dicho contenido se encuentre inmune, que el retroceso se encuentre debidamente justificado<sup>57</sup>.

1. Una vez se constata la existencia de un retroceso en los términos señalados, corresponde examinar que la medida, la práctica o la omisión no afecte contenidos mínimos intangibles u obligaciones de inmediato cumplimiento. Para el efecto, se deben valorar tanto los contenidos constitucionales específicos como las obligaciones contenidas en los tratados internacionales. Igualmente, en la tarea de identificar unos y otros será necesario tener en cuenta la urgencia de la prestación y su impacto en las dimensiones de la dignidad humana. Si las actuaciones o las omisiones desconocen dicho contenido, aquellas o estas serán inconstitucionales<sup>58</sup>.

1. En segundo lugar, cuando la medida, práctica u omisión implique un retroceso y no se afecte un contenido mínimo, será necesario evaluar si se puede justificar. Con ese propósito, el juicio de proporcionalidad constituye un instrumento relevante. En general, la constitucionalidad de la medida, práctica u omisión dependerá de la superación de las cuatro etapas que conforman dicho escrutinio<sup>59</sup>.

1. En tercer lugar, en casos absolutamente excepcionales, cuando la causa del retroceso de

la actuación u omisión de una autoridad administrativa obedece a una circunstancia que se escapa completamente de su control o se presentan circunstancias de evidente restricción presupuestal o aguda crisis económica, será posible valorar la justificación de la medida, práctica u omisión mediante la aplicación de exámenes de proporcionalidad. Desde luego, en estos casos no se trata de una simple variación en las condiciones financieras, sino de una que implique un cambio paradigmático que exija reducir razonablemente el ámbito de protección de un derecho para asegurar los contenidos mínimos de otros derechos<sup>60</sup>.

1. Entre las características de la regla de no regresividad se cuentan las siguientes<sup>61</sup>. Primero, no es absoluta. Se entiende que existen situaciones que, de conformidad con determinaciones de racionalización de recursos y con el momento histórico de cada Estado, admiten el retroceso de la efectividad de algunas garantías, sin que ello suponga necesariamente una arbitrariedad. Esto se verifica mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida<sup>62</sup>.

1. En segundo lugar, la prohibición de regresividad es aplicable tanto al legislador como a la administración. Frente a esta última, el tribunal ha señalado que no basta con que las entidades territoriales justifiquen el retroceso con las crisis o restricciones financieras. En la ejecución de las políticas públicas, todas las autoridades deben responder a criterios de planeación. Eso significa que no les pueden trasladar a los administrados la carga de soportar errores propios de la administración. Asimismo, deben obrar con base en los principios de gasto eficiente y de la buena gestión de los recursos públicos.

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado que, para que cada Estado pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas por falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha hecho todo el esfuerzo para satisfacer con carácter prioritario esas obligaciones mínimas<sup>63</sup>.

1. En esa misma dirección, en la Sentencia C-931 de 2004, la Corte Constitucional entendió que la reducción de los recursos públicos destinados a la educación superior constituye, al menos en principio, una medida regresiva. Por esa razón, en esa oportunidad, el tribunal procedió a realizar el correspondiente juicio de proporcionalidad. La Corte reiteró que la asignación de los recursos destinados a la satisfacción de un derecho social puede disminuir si se aportan razones suficientes para demostrar que, en todo caso, no existe retroceso en la satisfacción del derecho o cuando el Estado indica argumentos suficientes para demostrar que, luego de una juiciosa evaluación de las alternativas existentes, la decisión era necesaria para alcanzar un objetivo constitucional imperioso. Ante una medida regresiva, la autoridad que la adopta tiene la carga de probar que esta no vulnera la Constitución.

1. Por su parte, la eficiencia en el gasto presupone que el Estado está obligado a tener una planeación adecuada de los recursos y a maximizar la relación entre el costo y los beneficios. La Corte ha hecho referencia a la implementación del principio de eficacia porque este les impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos con el fin de asegurar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos. Este deber es especialmente relevante cuando se trata de la atención de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta<sup>64</sup>.

1. De manera que el principio de eficacia impide que las autoridades administrativas destinen una serie de recursos a la protección de un derecho mediante programas que son intempestivamente cancelados, anulados o no renovados. En esos casos, tanto la prohibición de regresividad como los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa imponen un control sobre esas prácticas u omisiones que, de manera concurrente, implican la reducción del nivel de protección de un derecho y un gasto ineficiente de los recursos que fueron invertidos para garantizar el acceso a un nivel determinado del derecho.

1. En tercer lugar, en virtud de este principio, no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos<sup>65</sup>.

Finalmente, en relación con las facetas prestacionales de los derechos, la existencia de una política pública orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y que contemple mecanismos de participación de los interesados es exigible por la vía judicial.

#### 4.2. El control judicial de la prohibición de regresividad

1. El carácter progresivo de una de las prestaciones que se derivan de un derecho fundamental no significa que ella no pueda ser exigible. Todavía más, esta no queda de manera permanente al arbitrio de las autoridades encargadas de adoptar las medidas correspondientes. En estos casos, el afectado está habilitado para exigir, mediante el ejercicio de la acción de tutela, la protección del derecho que estima conculcado. No existe derecho económico, social o cultural que no presente, al menos, alguna característica o faceta que permita su exigibilidad judicial en caso de violación<sup>67</sup>.

1. Asimismo, las obligaciones generales del Estado en materia de accesibilidad al sistema educativo se pueden considerar como obligaciones de cumplimiento progresivo<sup>68</sup>. En consecuencia, así como se deben inaplicar las normas vigentes que vulneran el principio de progresividad antes de que sean declaradas inexecutable (control difuso), también se deben interrumpir las medidas, las prácticas y las omisiones regresivas de las autoridades administrativas. De manera que al juez de tutela le corresponde controlar las medidas, las prácticas y las omisiones que constituyen retrocesos en los niveles de acceso a un determinado derecho y que implican una vulneración tanto del derecho correspondiente (la educación en este caso) como del principio de progresividad:

“(...) el carácter progresivo de una de las prestaciones que se derivan de un derecho fundamental no significa que ella no pueda ser exigible o que quede de manera permanente al arbitrio de las autoridades encargadas de adoptar las medidas correspondientes. En estos casos, el afectado está habilitado para exigir, mediante el ejercicio de la acción de tutela, la protección del derecho que estima conculcado. || Por su parte, el juez constitucional -como

garante de los derechos fundamentales y siempre que verifique la amenaza o vulneración de la prerrogativa alegada-, deberá adoptar las medidas que estime necesarias para hacerlos cumplir, mediante órdenes que, frente a la inactividad u omisión de los entes encargados, impulsen precisamente su desarrollo progresivo dentro de la garantía del núcleo que es inmediatamente exigible”<sup>69</sup>.

1. En este sentido, la Sentencia T-787 de 2006 señaló que, una vez se amplía el nivel de satisfacción de un derecho económico, social o cultural, la libertad de desarrollo de este por parte del legislador y de las demás autoridades públicas de cualquier nivel se ve mermada. Lo anterior porque todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional. Por tal razón, las medidas, las prácticas y las omisiones regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales están sometidas a un control de constitucionalidad estricto y deben ser justificadas plenamente por las autoridades.

1. La Corte considera que el juez de tutela es un juez de control del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad de aquellas acciones u omisiones de cualquier autoridad o de los particulares<sup>70</sup> que restrinjan la protección de un derecho fundamental sin una justificación constitucionalmente válida.

1. Una vez analizado el contenido del principio de progresividad y la prohibición de regresividad, la Corte estima pertinente referirse a algunas de las normas que regulan la prestación del servicio a la educación, a la obligación de ampliar de forma progresiva la cobertura del sistema educativo y al derecho a permanecer en el sistema educativo.

## 5. El derecho a permanecer en el sistema educativo

1. Previamente se definió el principio de progresividad y la no regresión respecto al derecho a la educación. Ahora la Corte se ocupará de analizar la prestación efectiva de ese derecho,

la obligación de ampliar de forma progresiva la cobertura del sistema educativo y analizará el derecho a permanecer en el sistema educativo.

1. Desde la perspectiva legal, la Ley 30 de 1992 dispuso la prioridad del gasto en educación pública superior, el deber del Estado de aumentar el gasto en esta materia y la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la investigación científica y a la promoción del derecho a la educación. De esta manera, la ley estableció el principio de no regresividad en materia de educación superior. Esto con la finalidad de asegurar que por la vía del financiamiento público no se afectara indirectamente el ejercicio de la autonomía universitaria y para garantizar la progresividad del derecho a la educación pública superior.

1. Tanto la Ley 115 de 1994 como la Ley 715 de 2001 se refieren al deber del Estado de ampliar progresivamente la cobertura del sistema educativo. Además, la Ley de 715 de 2001 define tanto las competencias de las entidades territoriales como la asignación de recursos para su prestación. En lo que respecta a la progresividad con la que se debe ampliar la cobertura del sistema educativo, las entidades territoriales deben observar las pautas sobre el principio de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales que esta Corporación ha fijado bajo los lineamientos del derecho internacional de los derechos humanos. Además de ello, cuando un ente territorial haya avanzado en una política o medida en aras de garantizar y proteger el derecho a la educación, no podrá eliminarla o limitarla sin la aplicación de un test de proporcionalidad que valore la justificación de la medida, la práctica o la omisión. En especial, cuando esa eliminación pone en peligro el derecho a permanecer en el sistema educativo.

1. La permanencia en el sistema educativo significa que, una vez la persona ha accedido a un

ciclo académico determinado, tiene derecho a continuar sus estudios hasta la culminación. Por ello, las conductas que conlleven a la interrupción intempestiva del ciclo académico, por razones ajenas al estudiante, desconocen el derecho a la educación<sup>71</sup>.

1. En el nivel superior de educación, el acceso depende de las capacidades de cada persona. No obstante, acceder a un ciclo educativo también depende de los recursos económicos que le permitan cubrir no solo los gastos de matrícula, sino -muchas veces- los costos de sostenimiento. En este nivel de educación, la obligación del Estado en torno al acceso económico es progresiva. Eso significa el deber de adoptar medidas gradualmente y de acuerdo con la capacidad económica institucional. Sin embargo, una vez el Estado despliega conductas para asegurar que una persona acceda a un programa de educación superior, no puede tomar decisiones que impliquen la interrupción de sus estudios sin una causa legítima constitucionalmente.

1. Por el contrario, una vez que la administración ha eliminado las barreras (financieras, fácticas, sociales) de acceso a la educación superior, no queda exonerada de otras obligaciones. En ese caso, el Estado debe evitar y eliminar cualquier factor que amenace el derecho a permanecer en el sistema educativo o que cause deserción.

1. En efecto, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de educación superior colombiano concierne a los altos niveles de deserción académica. El número de alumnos que logra culminar sus estudios superiores no es alto porque una gran parte abandona sus estudios, principalmente en los primeros semestres. Según estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, de cada cien estudiantes que ingresan a una institución de educación superior, cerca de la mitad no logra culminar su ciclo académico y obtener la graduación<sup>72</sup>. La deserción tiene implicaciones que pueden ser analizadas desde el punto de vista económico y social. Esta se evidencia en la pérdida de los recursos públicos y privados invertidos en un proceso que no culminó con éxito. Pero, sobre todo, la deserción se refleja en la pérdida del proyecto de vida de los jóvenes que iniciaron sin éxito el ciclo de educación



superior<sup>73</sup>. De allí que, en la Sentencia C-170 de 2004, este tribunal haya indicado que las principales causas para la deserción escolar son el alto costo de la educación, la falta de interés y el déficit de cupos en las instituciones públicas.

1. Por esa razón, la Corte Constitucional ha extendido al nivel superior de educación la protección del derecho a la permanencia en el sistema educativo. Este amparaba inicialmente a los niños, las niñas y los adolescentes<sup>74</sup>. Sin embargo, en la Sentencia T-164 de 2012, la Corte resolvió un caso similar al que ahora ocupa la agenda de esta Sala de la Corte Constitucional. En esa oportunidad, el tribunal amparó el derecho a permanecer en el sistema educativo de algunos estudiantes universitarios a quienes la Universidad Cooperativa de Colombia les revocó la beca otorgada para cursar el programa de Derecho y Administración de Empresas. Inicialmente, se les había indicado que la duración de la beca coincidía con la duración del programa académico. No obstante, la Universidad interrumpió el beneficio por la terminación de la relación contractual entre el plantel y la Gobernación de Arauca. En relación con el derecho a la permanencia en el sistema educativo, este tribunal expresó:

“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”<sup>75</sup>.

1. En esa misma sentencia, la Corte le ordenó a la Gobernación de Arauca y a la Universidad Cooperativa de Colombia que matricularan a los accionantes en los programas académicos que venían cursando. Además, la Corte ordenó que se implementaran alternativas de crédito favorables porque los beneficiarios eran personas de escasos recursos que requerían de la protección y fomento del Estado para cubrir los costos de sus matrículas.

1. En conclusión, el derecho a permanecer en el nivel superior de educación se vulnera cuando el Estado amplía la protección de acceso a un nivel educativo (mediante becas, subsidios o auxilios) y posteriormente los suspende mediante acciones u omisiones regresivas. Ello ocurre cuando la política que fue interrumpida fue determinante tanto para el acceso como para la continuidad en el respectivo ciclo educativo. De manera que, en esos casos, el Estado también vulnera el respeto por el acto propio y la confianza legítima de los estudiantes. Este tema será analizado en la siguiente sección.

6. La jurisprudencia sobre el respeto del acto propio como expresión del principio de buena fe

1. En la sección anterior se analizó el derecho a permanecer en el sistema educativo y la afectación al derecho a la educación que se genera cuando el Estado suspende el acceso a un nivel educativo que venía garantizando. Cuando ello ocurre también se vulnera el principio de buena fe. En virtud del principio de buena fe y lo establecido en el artículo 83 de la Constitución, todas las actuaciones que se adelanten entre los particulares y las autoridades en ejercicio de sus derechos y deberes se deben guiar por el respeto mutuo, la fidelidad y la lealtad.

1. A partir de los postulados del principio de buena fe, la Corte Constitucional ha desarrollado la teoría del respeto por el acto propio y la confianza legítima. En razón a ellos, la administración está obligada a respetar las expectativas jurídicas y legítimas que su actuar le haya generado a una persona. De tal forma que no puede cambiar súbitamente el sentido de sus decisiones. La Sentencia T-618 de 2007 estableció que la teoría del respeto del acto propio encontraba su fundamento en la confianza que una autoridad o un particular despertó en otro sujeto de buena fe debido a una primera conducta realizada. La buena fe resultaría vulnerada si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria del primer sujeto<sup>76</sup>.

1. En este contexto se aplica el principio del respeto al acto propio. Este tiene como finalidad que un sujeto de derecho que ha generado un acto a través del cual se crea una situación particular y concreta a favor de otro, no pueda modificar tal actuación de manera unilateral e inconsulta. Cuando eso ocurre, se vulneran los principios de buena fe, confianza legítima y el debido proceso.

1. En consecuencia, la administración no puede modificar los actos que expide sin que medie razón alguna y sin los procedimientos que la ley determina cuando hay lugar ello. Lo anterior porque puede afectar las situaciones jurídicas que se generan de la confianza de los actos administrativos expedidos conforme a derecho.

1. La Corte Constitucional ha aplicado el principio del respeto al acto propio cuando la administración modifica sus propias decisiones y con ello afecta situaciones jurídicas ya creadas<sup>79</sup>. Para tal efecto, ha señalado tres condiciones que se deben verificar. En primer lugar, la ejecución de un acto o una serie de actos jurídicamente relevantes que generaron una expectativa legítima a una persona. En segundo lugar, una actuación u omisión posterior que contradice la conducta anterior de la administración. Por último, la identidad entre el emisor y el receptor en la actuación administrativa en el sentido de que ambas conductas sean ejecutadas por la misma persona o centros de interés.

1. En conclusión, una autoridad desconoce el principio de respeto al acto propio -y, por ende, el de buena fe- y el debido proceso si realiza actuaciones o incurre en omisiones contradictorias respecto de su actuación precedente cuando esta ha creado una situación jurídica y concreta o una expectativa legítima a una persona. Lo anterior sin que se trate de una circunstancia excepcional válidamente justificada. Se entiende que existen situaciones que, de conformidad con determinaciones de racionalización de recursos y con el momento histórico de cada Estado, admiten el retroceso de la efectividad de algunas garantías sin que

ello suponga necesariamente una arbitrariedad.

1. La Corte considera que, cuando el Estado adopta una medida o una práctica progresiva relacionada con un derecho social, económico o cultural (i.e. derecho a la educación), le crea una expectativa legítima a su destinatario. Por lo tanto, se encuentra en el deber de mantener el estándar de garantía. Se trata de la obligación respetar las expectativas legítimas que su actuar le haya generado a una persona. De tal forma que no puede cambiar súbitamente el sentido de sus decisiones, salvo que se trate de un caso excepcional y que se encuentre debidamente justificado de conformidad con los parámetros constitucionales previamente definidos. Esto porque una de las posibles razones de legitimidad de un retroceso en materia de derechos sociales debe estar directamente relacionado con el logro de un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable de imperiosa consecución<sup>80</sup>.

1. Una vez hechas las anteriores precisiones, la Corte procede a realizar el estudio del asunto concreto.

## 7. Análisis del caso concreto

1. A continuación, la Corte presentará el caso, realizará un análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y, finalmente, solucionará el caso concreto.

### 7.1. Presentación del caso

1. Un grupo de estudiantes interpuso acciones de tutela contra la UAN (seccional Riohacha) y La Guajira porque consideraron vulnerados sus derechos fundamentales. Lo anterior porque se les dejó de aplicar los descuentos derivados de la Ordenanza 214 de 2007. Los accionantes señalaron que sus promedios académicos cumplían con los requisitos establecidos en la mencionada ordenanza para ser titulares de los beneficios allí dispuestos y

que carecían de los recursos económicos para asumir la totalidad del valor de sus matrículas.

1. Los jueces de tutela negaron el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes. Como fundamento de la decisión adoptada, consideraron que no existía certeza de que los estudiantes que interpusieron la acción de tutela fueran beneficiarios del auxilio académico y que no existía prueba que demostrara que la UAN tenía la obligación legal o contractual con los estudiantes de ofrecerles en todos los semestres académicos el subsidio solicitado.

## 7.2. Se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1. Antes de abordar el fondo del asunto, la Sala analizará el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, de forma concreta se establecerá si se cumplen las siguientes exigencias: i) legitimación por activa y pasiva; ii) inmediatez y iii) subsidiariedad.

1. Legitimación por activa: el artículo 86 de la Constitución establece a favor de toda persona la posibilidad de presentar acción de tutela para invocar la protección de sus derechos fundamentales por sí misma o por quien actúe a su nombre. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien puede actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el defensor del Pueblo o los personeros municipales. En el presente caso se cumple este requisito porque los estudiantes afectados presentaron la acción de tutela por medio de apoderado judicial.

1. Legitimación por pasiva: el artículo 86 constitucional señala que la acción de amparo procede contra cualquier autoridad. En el caso concreto se considera que el contradictorio está conformado en debida forma. Este lo integran, entre otras, la Personería Distrital de

Riohacha, el Departamento, la Asamblea Departamental, la Secretaría de Educación de La Guajira y el Ministerio de Educación Nacional. Estas son las autoridades señaladas como las vulneradoras de los derechos fundamentales de los afectados y quienes eventualmente deberán ser las que realicen las actuaciones necesarias para la reivindicación de las garantías de los afectados. Adicionalmente, la UAN es una entidad de carácter privado que se ocupa de prestar el servicio público de educación. De conformidad con el numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio porque se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en cuestión.

1. Inmediatez: la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que la acción de tutela se debe interponer en un tiempo oportuno y justo, a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental<sup>81</sup>. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. En todo caso, le corresponde al juez constitucional determinar en cada asunto si la presentación de la acción fue oportuna<sup>82</sup>. A pesar de no contar con un término preciso para invocar la acción de amparo, por mandato expreso del artículo 86 de la Constitución “debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición justa y oportuna”<sup>83</sup>.

1. La Sala considera que este requisito se encuentra cumplido porque las presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales que se invocan persisten en el tiempo. Para el momento en el que se interpusieron las acciones de tutela<sup>84</sup>, a los estudiantes no se les tuvo en cuenta los descuentos en la matrícula con los que se habían beneficiado a lo largo de su carrera universitaria. Esta situación se sigue presentando. En el expediente T-8.284.856, se expidieron los recibos de matrícula desde el 15 de diciembre del año 2020 y la acción de tutela se presentó el 19 de enero de 2021. En el caso del expediente T-8.441.125, la acción de tutela se presentó el 22 de junio de 2021 y el plazo para pagar la matrícula vencía el 6 de julio de 2021.

1. Subsidiariedad: la subsidiariedad se encuentra estipulada en el inciso cuarto del artículo 86 de la Constitución. Allí se determina que la acción de tutela es procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

1. Para que proceda la acción de tutela es necesario que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial establecidos en el ordenamiento para la protección de los intereses fundamentales en disputa, salvo que estos no resulten idóneos o eficaces para la salvaguarda de los derechos. En este caso, el amparo a conceder será definitivo<sup>85</sup>. De otro lado, se puede invocar como mecanismo transitorio cuando se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable<sup>86</sup>.

1. En el presente asunto, la acción de tutela es procedente porque los estudiantes afectados en su derecho fundamental a la educación no tienen a su alcance un mecanismo judicial idóneo que haga realmente efectivo su derecho. De manera que es labor del juez constitucional estudiar de fondo el asunto.

1. Asimismo, la Corte ha reiterado que la acción de tutela es procedente para analizar la presunta vulneración del derecho a la educación porque este exige una protección inmediata y eficaz que solo se materializa a través de este mecanismo de protección constitucional<sup>87</sup>.

7.3 La vulneración al derecho a la educación, al debido proceso y la confianza legítima de los estudiantes de la UAN seccional Riohacha

1. La Corte pudo comprobar que la Ordenanza 214 de 2007 de la Asamblea Departamental de La Guajira estableció una “política general de ayudas, becas, subsidios a la educación superior pública y ciclo complementario de normalista superior”<sup>88</sup>. Por su parte, en la

Ordenanza 232 del 2008 se dispuso el promedio académico que debía obtener cada estudiante para beneficiarse con el subsidio. El párrafo 2 del artículo 2 dispuso que los estudiantes que cursaran estudios superiores en universidades privadas con sedes establecidas en el territorio de La Guajira podrían usar los fondos determinados en los convenios que celebrara el Departamento con el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)<sup>89</sup>.

1. En el Decreto 205 de 2007, la Gobernación de la Guajira dispuso el trámite que debía adelantar la institución de educación superior para obtener la transferencia del valor de los subsidios o ayudas reconocidos por el ente territorial. En cuanto a su duración, el artículo 8 contempló que los subsidios o ayudas se otorgarían por el tiempo que duraran los estudios de educación superior.

1. Por su parte, el Convenio de Cooperación y Asociación No. 041 de 2015 suscrito entre La Guajira y la UAN dispuso que se conservaban las reglas de las Ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 y del Decreto 205 de 2007 en el perfil de los beneficiarios y en la titularidad del beneficio. Se indicó que era de significativa importancia apoyar a los estudiantes matriculados tanto financiera como académicamente en cada periodo. Se pactó que el apoyo sería de hasta el 50% por parte del Fonedug, el 25% sería asumido por la UAN y el otro 25% se encontraba a cargo del estudiante.

1. En dicho convenio se estipuló como plazo para su ejecución el lapso de seis meses. Como compromisos para los estudiantes se fijaron: asistir puntualmente a las clases, cumplir con las obligaciones y deberes previstos en el reglamento estudiantil de la UAN, permanecer y graduarse en el programa académico escogido, observar buena conducta y dar buen rendimiento académico, cancelar el 25% del valor de su matrícula, presentar los documentos que se requirieran y firmar un acta de compromisos de aceptación de los términos del convenio.



1. La Corte pudo constatar que, si bien las Ordenanzas y el Decreto solo beneficiaban a instituciones públicas, lo cierto es que el Departamento lo aplicó en relación con las universidades privadas. De manera que una buena parte de los beneficiarios (entre estos los ahora accionantes) se encuentran en instituciones universitarias privadas. También quedo probado que, a pesar de que el Convenio 041 de 2015 no se renovó, los descuentos en las matrículas se siguieron aplicando hasta el año 2020 a todos los estudiantes de la UAN que cumplieran con los requisitos. En efecto, la UAN indicó que, en reunión con el gobernador de La Guajira en el mes de enero de 2020, el mandatario le solicitó suspender la aplicación de los beneficios a los estudiantes nuevos y mantenerlo a favor de los estudiantes a quienes les había sido otorgado el apoyo hasta que terminaran el respectivo programa académico. La UAN accedió a esa petición del gobernador. También se encuentra probado que la UAN asumió el 25% del valor de la matrícula. Sin embargo, en los recibos de pago, el 75% restante se encontraba a cargo de los estudiantes. Estos últimos (ahora accionantes) sostuvieron que se encontraban en imposibilidad económica para sufragar esos altos costos y que iniciaron los programas solo porque existía el esquema de financiación creado por el Departamento.

1. Por su parte, la Gobernación de La Guajira indicó que no se encontraba obligada a pagar el 50% del valor de la matrícula de los estudiantes porque en la actualidad no existía un convenio vigente con la UAN.

1. Al respecto, esta Sala considera que, si bien el convenio concluyó por una causa legalmente establecida (i.e. el vencimiento del plazo), también es cierto que los efectos de dicha culminación recaen sobre terceros de buena fe. A estos se les fundó una expectativa legítima frente a su desarrollo personal mediante una medida progresiva de garantía del acceso a la educación superior para obtener un título universitario.

1. A pesar de que las ayudas otorgadas surgieron de un convenio entre la Gobernación de La Guajira y la UAN, la omisión de aquel de renovar el convenio no es una causa justa para que

el Departamento omitiera su responsabilidad de implementar las acciones necesarias y que estuvieran a su alcance para garantizarles a los estudiantes la permanencia en sus estudios y de esta forma evitar la deserción académica. Esa omisión constituye una práctica regresiva en el nivel de garantía del derecho a la educación fijado por el propio Departamento y, al mismo tiempo, defrauda las expectativas razonables de los estudiantes a quienes se les ofreció una financiación durante la duración del programa académico y bajo las únicas condiciones excluyentes fijadas en la lista de compromisos descrita en el propio convenio. Solo de esa forma se puede entender que una de las condiciones para mantener el acceso a la financiación fuera permanecer y graduarse en el programa académico elegido. Bajo esos términos, sería desproporcionado que La Guajira le exigiera esas cargas de permanencia y finalización a quienes han emprendido el proyecto académico de educación superior solo porque cuentan con el apoyo financiero bajo el esquema del convenio entre el Departamento y la UAN. Paradójicamente, el retiro -unilateral, sin previo aviso y sin justificación- de la financiación a cargo de La Guajira ha puesto a los estudiantes en el riesgo de desertar y, con ello, incumplir las propias condiciones que el Departamento les había impuesto para ser titulares de la medida progresiva de acceso financiero a la educación superior.

1. Como fue reseñado en las secciones precedentes, el mandato de progresividad de los derechos le impone al Estado la obligación inmediata y continuada de adoptar las medidas positivas para lograr una mayor realización del derecho en cuestión. La simple actitud pasiva del Estado se opone al principio de progresividad y 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) o de la práctica u omisión objeto de escrutinio por parte del juez constitucional.

1. Según ha indicado este tribunal, ningún retroceso puede desconocer el contenido básico o mínimo del derecho constitucional comprometido (i.e. el derecho a la educación). La activación de la presunción impone a las autoridades la carga de presentar las razones válidas y suficientes que puedan justificar el retroceso. Cuando eso no ocurre, las medidas,

las prácticas y las omisiones deberán ser declaradas contrarias a la Constitución. En el presente caso, no existe una razón válida para justificar ese retroceso porque La Guajira se ha limitado a indicar como causa del retroceso sus propias omisiones. En concreto, la Gobernación se excusó en el hecho de que no existía un convenio vigente con la UAN.

1. En virtud del mandato mencionado, la Gobernación de La Guajira debió adoptar todas las medidas, prácticas y disposiciones (contractuales o administrativas) necesarias para asegurar que los estudiantes a quienes se les habían aplicado los descuentos, y que iniciaron sus estudios de educación superior en el marco del convenio inicial, continuaran recibiendo estas ayudas hasta culminar sus carreras. En consecuencia, el Departamento vulneró los derechos fundamentales de los estudiantes a la educación, al debido proceso y a la confianza legítima al haberles revocado de facto e intempestivamente las medidas que aseguraban el nivel de acceso a la educación ofrecido y garantizado inicialmente. Esto ocurrió a pesar de que los estudiantes (y la UAN) satisficieron las exigencias estipuladas en las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, en el Decreto 205 de 2007 y en el Convenio 041 de 2015. Por lo tanto, se le reprocha a La Guajira que le haya trasladado a la Universidad un deber y responsabilidad que la entidad territorial debió asumir.

1. Además de estos fundamentos, la Sala aplicará un test de proporcionalidad con la finalidad de demostrar que la omisión de La Guajira es regresiva, injustificada y desproporcionada.

#### 7.4. La omisión del Departamento de La Guajira es regresiva y desproporcionada

1. En primer lugar, la Corte encuentra que el convenio entre la Gobernación y la UAN caducó. Aunque los estudiantes y la UAN continuaron con el cumplimiento de los deberes establecidos, el Departamento omitió su renovación. Esa medida no aparece como adecuada o necesaria para lograr un fin perseguido por la administración. La Guajira no aportó ningún argumento relacionado con el objetivo de la suspensión del beneficio educativo para los estudiantes a quienes se les venía reconociendo semestre tras semestre este subsidio y

quienes cumplieran con las condiciones exigidas para ello. En este punto, la Sala reitera que una de las posibles razones de legitimidad de un retroceso en materia de derechos sociales debe estar directamente relacionado con el logro de un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable de imperiosa consecución<sup>90</sup>.

1. Las pruebas indican que el Departamento excusó el impago de los subsidios en su propia omisión, es decir, en la ausencia de un convenio que la propia Gobernación estaba en el deber de renovar para evitar una omisión regresiva en la satisfacción del derecho a la educación. Para la Sala es importante señalar que, cuando la Gobernación adoptó la medida progresiva en materia del derecho a la educación, no solo estableció un estándar progresivo de satisfacción de un derecho, sino que les creó una expectativa legítima a los estudiantes beneficiados con las ayudas. La entidad territorial no solo ofreció una ayuda para cursar un programa (completo) de educación superior, sino que les impuso a los beneficiados el deber de permanecer y terminar la carrera elegida.

1. Por lo tanto, la no renovación del convenio o la cesación de las ayudas se encuentra sometida a todas las obligaciones internacionales y constitucionales sobre el principio de progresividad y la prohibición de regresión. Eso significa que dicha omisión es evidentemente regresiva y solo podría resultar constitucionalmente válida a la luz de una justificación exigente que, en este caso, no existe. Por el contrario, las pruebas señalan que el propio gobernador le indicó a la UAN que mantuviera los términos del convenio para quienes ya habían accedido al beneficio (como los accionantes) y que no lo concediera para nuevos estudiantes. Además, con dicha omisión, el Departamento trasladó el deber que tenía con los estudiantes hacia la Universidad. Esta se hizo cargo del porcentaje que le correspondía, a pesar de que vio seriamente afectadas sus finanzas con la falta de pago por parte de La Guajira.

1. Por último, es indudable que la decisión proferida por la Gobernación es desproporcionada y sacrifica los valores constitucionales adscritos tanto al derecho a la educación como al

debido proceso de los estudiantes. Una vez más, se reitera que esa decisión ocurrió sin ofrecer razones. Tampoco se consideraron medidas compensatorias, ni se presentó un programa de acción para avanzar nuevamente en la prestación de esta faceta prestacional del derecho a la educación.

1. Esta Sala estima que 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 con base en una serie de beneficios económicos otorgados por la Gobernación de La Guajira y la UAN. Aunque el convenio terminó por una causa legal, al Departamento le correspondía evitar que la omisión en la renovación consolidara una situación contraria a esa expectativa y lesiva del derecho a la educación y del principio de progresividad. Además, al omitir el deber público de ofrecer razones para su acción u omisión, La Guajira vulneró el debido proceso de los beneficiarios. El argumento formal presentado por La Guajira no es una excusa legítima para no haber desplegado las acciones afirmativas que les permitieran a los estudiantes permanecer en los programas académicos y evitar la deserción escolar o las cargas civiles que les fueron impuestas a los estudiantes.

1. La Sala concluye que la omisión de La Guajira es evidentemente regresiva. Durante varios años, la Gobernación garantizó un estándar de protección que resultó sorpresivamente disminuido por una omisión imputable al propio Departamento.

7.5. La decisión de amparar el derecho a la educación, el debido proceso y los principios de progresividad, buena fe y confianza legítima

1. En este caso, la decisión de amparo que adoptará esta Sala se basa en la aplicación tanto de los principios de la buena fe y la confianza legítima como de los derechos al debido proceso y a la educación. El objetivo de la intervención judicial es el mantenimiento o la conservación de la expectativa de un grupo de estudiantes de continuar con sus estudios universitarios. Con motivos fundados, ellos y ellas iniciaron el ciclo de educación superior y

se sometieron a una serie de condiciones bajo el razonable entendimiento de que se mantendrían las condiciones hasta su culminación. Al margen de los argumentos planteados por los demandados, la expectativa que se protege tiende a garantizar el contenido progresivo del derecho a la educación que les fue ofrecido a los accionantes para que puedan continuar y finalizar sus estudios.

1. Por lo expuesto a lo largo de la presente providencia, esta Sala de Revisión revocará los fallos de instancia proferidos en los expedientes de la referencia. En su lugar, concederá el amparo del derecho a la educación, al debido proceso y a la confianza legítima de los accionantes. Esto debido a que vieron lesionados sus derechos con la decisión proferida por la Gobernación de La Guajira. Esta última asumió una conducta (omisiva) regresiva en torno al nivel de protección ofrecido del derecho a la educación y vulneró, a su vez, el principio de progresividad de los derechos sociales.

1. Para ello, la Gobernación de la Guajira deberá continuar con el pago de la porción de la matrícula de aquellos estudiantes que iniciaron sus estudios y cumplieron con los requisitos estipulados en las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, en el Decreto 205 de 2007 y en el Convenio 041 de 2015. A su vez, la UAN deberá devolverles a los estudiantes los pagarés firmados por ellos y deberá seguir aplicando los descuentos que le competen en los desprendibles de pago de matrícula de aquellos estudiantes que cumplan con los requisitos. Lo anterior hasta la culminación de sus carreras o hasta que incumplan con los requisitos previamente definidos.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un mecanismo de rango constitucional al alcance de todas las personas para obtener la protección de sus derechos fundamentales cuando hayan sido vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de autoridades o, en casos específicos, de particulares.

1. En la medida en que esta acción constitucional busca la protección individual de los derechos fundamentales de los asociados, las decisiones de tutela tienen un alcance particular y concreto. Por ende, de estas no se predicen efectos generales, impersonales o abstractos. En consecuencia, las sentencias de revisión de tutela emitidas por esta Corporación tienen efectos inter partes, tal y como lo establece el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido la competencia del juez para determinar los efectos de sus fallos de revisión en aras de garantizar la protección de los derechos fundamentales y, por consiguiente, definir un alcance de la decisión que supere a las partes de la acción constitucional.

1. Sobre el particular, en la Sentencia T-025 de 2015, la Corte reiteró el precedente de la Sentencia SU-1023 de 2001. Este reconoce que ocurren eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración se deben fijar en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela. Ello procede siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección exclusiva de los derechos fundamentales de los accionantes se realice -paradójicamente- en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquellos.

1. Desde esa óptica, el mecanismo inter comunis se puede definir como una extensión excepcional de los efectos de una decisión de amparo a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron la acción constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó como producto del actuar de una misma autoridad o particular. Esa ampliación se justifica en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que les asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

1. Además, la jurisprudencia también ha señalado que la modulación de los efectos de las sentencias de revisión se justifica para evitar la afectación de los derechos de terceros, asegurar el goce efectivo de las garantías superiores de todos los miembros de una misma comunidad, responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso y materializar el acceso a la administración de justicia.

1. Con fundamento en esas finalidades, la fijación de efectos inter comunis procede de manera excepcional y cuando se constata la existencia de grupos en los que existan otras personas en la misma situación, identidad de derechos fundamentales violados, comunidad en los hechos generadores, en los accionados y en las pretensiones y un derecho común a reconocer.

1. En síntesis, la fijación de efectos inter comunis se enmarca en la potestad otorgada al juez de revisión para determinar el alcance de su fallo. Esta constituye una excepción al carácter inter partes de las decisiones de revisión y se fija en la sentencia únicamente cuando concurren los requisitos desarrollados en la jurisprudencia constitucional para el efecto.

1. En esta oportunidad, la Sala advierte que en la misma situación de los accionantes se encuentran: todos los estudiantes de la UAN que vieron suspendidos los apoyos económicos que recibían por parte de La Guajira a pesar de que cumplieron con los requisitos estipulados en las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, el Decreto 205 de 2007 y el Convenio 041 de 201591.

1. Por esta razón, la Sala concluye que, en el caso objeto de análisis, concurren los requisitos para dictar una decisión con efectos inter comunis porque: i) tanto los accionantes como los demás estudiantes de la UAN (seccional Riohacha) están en una situación análoga porque



vieron suspendidos los beneficios económicos que se les otorgaba por parte del Departamento; ii) existe identidad de derechos fundamentales violados, hechos generadores y autoridad responsable de la vulneración del derecho; y iii) la orden de protección proferida por el juez de tutela repercute de manera directa e inmediata en la salvaguarda de los derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

1. Frente a este punto, la Corte debe advertir que aquellos estudiantes que ya realizaron el pago de sus matrículas cuentan con los mecanismos de carácter administrativo y judicial para obtener el reembolso de las sumas que hayan cancelado y que sean de competencia del Departamento. Lo anterior debido a que el artículo 25 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la orden de indemnizaciones procede cuando el afectado no disponga de otro medio judicial. En este caso, los accionantes pueden acudir ante la jurisdicción competente para reclamar esta pretensión.

1. En igual sentido, la UAN cuenta con los mecanismos legales existentes para realizar el cobro judicial de los valores que le adeuda La Guajira por concepto de subsidios a los estudiantes.

#### 7.7. Compulsa de copias

1. El caso bajo análisis evidencia una grave informalidad en el manejo de los recursos públicos. Por lo tanto, la Corte compulsará copias a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, adelanten las acciones que estimen pertinentes.

## I. DECISIÓN

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

**RESUELVE:**

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas el 23 de abril de 2021 y el 10 de agosto de 2021, por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la educación, al debido proceso y a la confianza legítima de los estudiantes de la Universidad Antonio Nariño que cumplieron con los requisitos estipulados en las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, en el Decreto 205 de 2007 y en el Convenio 041 de 2015 para beneficiarse de las ayudas económicas entregadas por parte del Departamento de La Guajira y de la Universidad Antonio Nariño.

Segundo: ORDENARLE al Departamento de la Guajira que continúe con el pago de la porción de la matrícula de aquellos estudiantes que iniciaron sus estudios y cumplieron con los requisitos estipulados en las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, en el Decreto 205 de 2007 y en el Convenio 041 de 2015 hasta tanto los estudiantes que inicialmente fueron favorecidos con los descuentos en sus matrículas culminen sus carreras o hasta que incumplan con los requisitos previamente definidos.

Tercero: ORDENARLE a la Universidad Antonio Nariño que proceda a devolverles a los estudiantes los pagarés firmados por ellos y que se asegure de seguir aplicando los descuentos en los desprendibles de pago de matrícula de aquellos estudiantes que cumplan con los requisitos. Lo anterior hasta la culminación de sus carreras o hasta que incumplan con los requisitos previamente definidos.

Cuarto: EXTENDER, con efectos inter comunis, las medidas ordenadas en los numerales anteriores de la presente providencia a todos los antiguos estudiantes de la UAN que han sido beneficiados con los subsidios derivados de las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, el Decreto 205 de 2007 y el Convenio 041 de 2015, a quienes se les haya suspendido el apoyo económico pese a cumplir los requisitos para ser beneficiarios de este, hasta que culminen sus carreras universitarias. Lo anterior en aras de salvaguardar el principio de igualdad, atendiendo a la vulneración de sus derechos fundamentales.

Quinto: COMPULSARLE copias de la tutela, sus anexos y las respuestas a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, adelanten las acciones que estimen pertinentes.

Sexto: LÍBRESE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada ponente

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-177/22

M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Referencia: expediente T-8.284.856 AC

Acciones de tutela instauradas por Idalis Almanza Bastidas y otros estudiantes contra la

Universidad Antonio Nariño, la Personería Distrital de Riohacha, el Departamento, la Asamblea Departamental y la Secretaría de Educación de La Guajira.

Comparto la decisión de proteger los derechos fundamentales a la educación, al debido proceso y a la confianza legítima de los estudiantes, así como las consideraciones generales sobre el derecho a la educación como un mandato de aplicación progresiva, los principios de progresividad y no regresividad, la buena fe y el respeto por el acto propio. Sin embargo, con el debido respeto por las decisiones de la mayoría no acompaño la solución ofrecida al caso concreto y algunas de las órdenes dictadas por las razones que paso a exponer a continuación.

1. Considero que la perspectiva del caso concreto debía estar enmarcada en dos ejes fundamentales: i) la protección del derecho a la educación superior de los accionantes y ii) la confianza legítima generada en los estudiantes sobre su acceso a un subsidio avalado tanto por la Gobernación como por la Universidad en el contexto de una relación contractual entre estas entidades. En mi concepto, el primer tema se encuentra claramente estudiado en la sentencia, más no así el segundo, pues la mayoría de la Sala se enfocó en el estudio de la responsabilidad de la Gobernación accionada respecto al pago del subsidio que le correspondía, lo cual es un asunto propio de la controversia contractual subyacente entre ambas entidades y que desborda la competencia del juez constitucional. Este es un caso complejo y la razón por la que me aparto parcialmente de la forma como fue resuelto, tiene que ver con que algunas de las consideraciones expuestas por la Sala pueden tener implicaciones en un eventual proceso sobre la controversia contractual anunciada y una eventual responsabilidad económica del Departamento, asuntos que, como lo mencioné, no le competen al juez de tutela.

1. En efecto, el departamento de La Guajira y la UAN difieren, a nivel contractual, en aspectos como (i) el fundamento jurídico del Convenio 041 de 2015 celebrado entre ambas entidades, ya que para el primero se trataba del Plan de Desarrollo y otras fuentes normativas, mientras que para la segunda son las ordenanzas dictadas por la Asamblea Departamental; (ii) respecto de la vigencia del Convenio, para el Departamento el término de

duración fue de seis meses como estaba estipulado y de acuerdo con el acta de liquidación, mientras que para la UAN se fue prorrogando mediante solicitudes de los distintos gobernadores. Sobre este último punto, por ejemplo, y pese a que son confusos los hechos sobre las solicitudes de los gobernadores de continuar aplicando los beneficios a los estudiantes, entre el 2016 y el 2020, la sentencia confirma lo dicho por la UAN sin mayor explicación. Obra en el expediente una Circular del Fonedug firmada por el Gobernador, con fecha de mayo de 2019, dirigida a varias instituciones de educación superior, incluida la UAN, mediante la cual reitera su compromiso con la política de beneficios impulsada en el marco de las ordenanzas y las alianzas público privadas, reconoce las deudas y solicita continuar con los beneficios a pesar de la situación financiera que atraviesa el Departamento.

1. Sin embargo, considero que hace falta un análisis mucho más detallado para concluir, a partir de ese único documento, que el Convenio se prorrogó durante el periodo señalado. También se menciona que, de conformidad con información suministrada por la Universidad, en el año 2020, se presentó una petición del Gobernador de suspender la aplicación de los beneficios a los estudiantes nuevos y continuar solo con los antiguos. A partir de lo anterior, la sentencia atribuye la vulneración de los derechos de los estudiantes al Departamento sin si quiera preguntarse si podría haber una responsabilidad compartida con la Universidad al haber continuado ofreciendo beneficios, en principio, sin convenio vigente, y por ende sin soporte jurídico que la facultara para comprometer legalmente al ente territorial frente a sus alumnos.

1. En mi opinión, lo que correspondía era, en primer lugar, establecer si el programa de subsidios ofrecido a los estudiantes hacía parte del núcleo fundamental del derecho a la educación superior para, en seguida, estudiar si la modificación del mismo era constitucionalmente válida o no. Así entonces, sin pretender agotar en este voto particular los argumentos que podrían sostener la siguiente conclusión, considero que el programa de subsidios no hace parte del núcleo fundamental del derecho a la educación. Se trató de una medida importante para fomentar el acceso a la educación superior de los jóvenes del departamento de La Guajira que sin duda les permitió a muchos materializar sus proyectos

de vida a nivel educativo y profesional. Sin embargo, y pese a su carácter claramente progresivo, no siempre se logra que este tipo de programas permanezcan en el tiempo, pues su ejecución depende de muchas variables.

1. Teniendo en cuenta este contexto, en segundo lugar, era importante establecer el nivel de confianza que se había generado en los estudiantes para poder determinar el grado de protección que podían obtener del juez constitucional. En mi concepto y partiendo de la perspectiva de la protección de los derechos invocados, lo conducente habría sido realizar un amparo escalonado en diferentes etapas, en función del grado de confianza legítima generado en los estudiantes de cada semestre académico, a partir de la entrada en vigencia del Convenio 041 de 2015, para determinar el nivel de protección que debían recibir. Así entonces, al margen de las controversias contractuales que puedan existir entre la Gobernación y la UAN la sentencia hubiera podido establecer durante cuántos períodos se configuró la confianza legítima de los estudiantes respecto al subsidio que recibirían para el pago de su matrícula, como explico a continuación.

1. Para quienes se matricularon durante la vigencia inicial del Convenio de 2015 es claro que el principio se configuró plenamente. Frente a este grupo de estudiantes existe una situación jurídica consolidada que debe ser protegida por el juez de tutela pues tanto ellos como la Universidad actuaron amparados por el Convenio, con la expectativa de que su matrícula seguiría siendo subsidiada en un 50% por la Gobernación si cumplían con los requisitos de permanencia en el programa. Sin embargo, lo más probable es que este grupo de personas ya se haya graduado o esté próximo a hacerlo (si operó alguna suspensión de semestres durante la pandemia).

1. De otra parte, existe otro grupo de estudiantes que se habrían matriculado luego de que hubiera expirado el Convenio, pero frente a los cuales es posible que también se haya configurado plenamente el principio de confianza legítima y, por lo tanto, podrían ser titulares de un amparo fuerte de sus derechos. Se trataría de aquellos que se matricularon

bajo la premisa de que el Gobernador habría solicitado continuar aplicando el Convenio pese al vencimiento de su plazo; estas personas tendrían una expectativa legítima de que la Gobernación iba a seguir sufragando parte del costo de acceso a la Universidad. Esto podría predicarse, en principio, de aquellos estudiantes que se matricularon entre el segundo semestre de 2016 y, al menos, hasta el 2019 momento en el cual la UAN empezó a exigir la suscripción de un pagaré en blanco para garantizar el porcentaje de la matrícula que le correspondía sufragar a la Gobernación. Esta exigencia a los estudiantes es inadmisiblemente constitucionalmente, como bien lo señala la Sentencia T-177 de 2022, pues implicaba involucrar a los estudiantes en el conflicto contractual entre la Universidad y la entidad territorial.

1. Otro grupo de estudiantes estaría conformado por aquellos que se matricularon por primera vez y a quienes se les exigió la suscripción de los pagarés en blanco a partir del 2019. En este punto es claro que la Universidad era consciente de que había algún tipo de problema, al menos, con la financiación del programa y sin embargo lo siguió ofreciendo; lo cual debe tener incidencia en su grado de responsabilidad en el asunto. Sin embargo, reitero que el enfoque del caso es el de la protección del derecho a la educación y el principio de confianza legítima que se creó en los estudiantes. Por ello, este tercer grupo también es merecedor del amparo constitucional pues se trata de estudiantes que, en todo caso, tenían un grado de confianza, aunque no igual de sólido que los primeros, de que la Gobernación continuaría subsidiando sus matrículas.

9.1. Respecto al segundo grupo de estudiantes identificado, es decir quienes se vincularon hasta el 2019, se podría haber contemplado la posibilidad de que la Gobernación y la Universidad establecieran alternativas de subsidio que garantizaran que los estudiantes que iniciaron bajo la confianza legítima de que accederían a la UAN de acuerdo con un régimen de subsidios determinado, pudieran terminar en iguales condiciones (básicamente, sufragando únicamente el 25% del valor de la matrícula o el porcentaje que correspondiera según su rendimiento académico).

1. De ahí en adelante, tras la exigencia de suscripción de los pagarés en blanco por parte de la UAN a los estudiantes para efectos de validar su matrícula, lo cual, como advertí, debió generar al menos dudas sobre la vigencia del convenio si la Gobernación no lo estaba cumpliendo, el amparo ha debido ser un poco más débil, por ser menos fuerte el nivel de confianza legítima generado en los estudiantes. En este último caso, como ya se dijo, en tanto que la suspensión del programa de subsidios no compromete los componentes mínimos del derecho al acceso a la educación superior, la oferta sí podría modificarse. Podría haberse pensado, entonces, en soluciones alternativas como el ingreso a otros programas de subsidio así no sean idénticos o no igualen el programa que se ofreció con base en el Convenio del 2015 o también ofrecer algunas garantías para culminar sus estudios en la UAN, sin que se trate necesariamente de subsidios.

1. Afirmar, como lo hace la Sentencia T-177 de 2022 que en el caso bajo estudio la Gobernación accionada fue la única implicada en la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes puede tener impacto en la controversia contractual que subyace al asunto la cual tendría que ser resuelta, en caso de ser planteada, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en su condición de juez natural, a través de otros medios de control, como podría ser una acción in rem verso (o de reembolso por enriquecimiento sin causa), para establecer la responsabilidad de las partes y la reparación que le podría corresponder a la UAN, si es que el juez natural decidiera que hay lugar a ello.

1. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la mayoría de la Sala decidió que las órdenes proferidas tendrán efectos inter comunis, debo advertir que no puedo acompañar el amparo “a todos los antiguos estudiantes de la UAN que han sido beneficiados con los subsidios derivados de las Ordenanzas 214 de 2007, 232 de 2008, el Decreto 205 de 2007 y el Convenio 041 de 2015, a quienes se les haya suspendido el apoyo económico pese a cumplir los requisitos para ser beneficiarios de este, hasta que culminen sus carreras universitarias.”. incluyendo aquellos que sufragaron directamente el 75% del valor de la matrícula y continuaron estudiando. Considero que hizo falta un análisis mucho más detallado y un juicio



de ponderación que tuviera en cuenta los limitados recursos del Departamento de la Guajira y los efectos, de cara a la configuración del principio de confianza legítima, de asumir el costo de la matrícula.

1. En suma, considero que era necesario establecer (i) el núcleo esencial del derecho al acceso la educación superior; (ii) los diferentes momentos de ejecución del programa de subsidios, (iii) el grado de confianza legítima creado por las partes frente a los estudiantes. Este último punto era fundamental, y podría haber sido establecido, por ejemplo, a partir de la forma como la UAN presentó el programa a los estudiantes pues de allí se desprendería la confianza que les generó de que iban a contar con el subsidio hasta terminar sus carreras; esto con independencia de la certeza que tuviera la Universidad sobre la legalidad de lo que estaba ofreciendo.

En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de salvar parcialmente el voto a la Sentencia T-177 de 2022.

Fecha et supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

1 Expediente T-8.284.856. Los accionantes son: Idalis Estela Almanza Bastidas, Yerlis Patricia Pérez Pineda, Yelenka Rocío González Epieyu, Lina Paola Bernuy Baquero, Jorge Luis Finamores Causado, Esther Elvira Díaz Caballero, Uguerith Antonio Cabrales Aragón, Álvaro de Jesús Amaya Romero, Luz Milagro Díaz Medina, Evelyn Liana Pana Ramírez, Paula Gissella González Peñalver, Luis David Marulanda Solano, Leidy Vanessa Valencia Duque, Yelitza Inés Amaya Blanchar, Yeisi Liliana Vidal Solano, Maria Kamelis Ariza Díaz, Dalianys Daleth Pinto García, Hanlly Paola Bruges Oliveros, Treicy Dayana Barcinilla Martínez, Eder José Redondo Lindo, Flavio Alarcón Díaz, Luisa Karelys Blanco Amaya, María José Díaz Chacín, Alberto Jesús Carrillo Solano, Alcira Almazo Epinayu, Andrea Paola Palmezano Díaz, Carlos Alberto Domínguez Ulloa, Leidi Dayana Fragozo Acosta, Leonardo Almazo Epinayu, Lilieris Paola Ávila

Arregoces, Luis Rafael Amaya Blanco, Vanessa Stefany Palmezano Díaz, Danelys Paola Rodero Barbosa, Keimar José Loyo Rosado, Michel María Bolaños Barrera, Anderson Yei Rivera Pérez, Paola Lorena López Catalán, Kendry Yuseth Araujo Lucas y Saray Quintina González Ramírez.

2 Expediente T-8.441.125. Los accionantes son: Alcira Almazo Epinau, Álvaro de Jesús Amaya Romero, Anderson Yei Rivera Pérez, Arinda Barliza Epiayu, Carlos Alberto Domínguez Ulloa, Dalianys Daleth Pinto García, Danelys Paola Rodero Barbosa, Daniela Carolina Granadillo Barros, Eder José Redondo Lindo, Elina Rosa Vanegas Iglesias, Esther Elvira Díaz Caballero, Evelyn Liana Pana Ramírez, Genola Katihusca Redondo Nieves, Hanlly Paola Bruges Oliveros, Idalides de Carolina González Jayariyu, Jalime Salieth Raad Molina, Jorge Luis Finamores Causado, Julieth Olave Mendieta, Keimer José Loyo Rosado, Kendri Paola Cuellar Guerra, Leidi Dayana Fragozo Acosta, Leidreth Cecilia Visbal Valdeblanquez, Leidy Vanesa Valencia Duque, Lilierys Paola Ávila Arregoces, Leonardo Almazo Epinau, Lina Paola Bernuy Baquero, Luis David Marulanda Solano, Luis Rafael Blanco Amaya, Luz Milagro Díaz Medina, María José Díaz Chacin, María Kamelis Ariza Silva, Nellys Paola Moscote Fernández, Paola Lorena López Catalán, Paula Gissella González Peñalver, Rossana Virginia Portillo Ramírez, Susana Acosta Jayariyu, Treicy Dayana Barcinilla Martínez, Uguerith Antonio Cabrales Aragón, Yeime Fernanda Uriana Pushaina, Yeisi Liliana Vidal Solano, Yelenka Rocío González Epieyu, Yelitza Inés Amaya Blanchar, Yerlis Patricia Pérez Pineda, Michel María Bolaño Barrera, Alber de Jesús Carrillo Solano y Karina Katiana Castrillo Ruiz.

3 Cfr. Expediente digital, archivos “0101DEMANDA.pdf” y “44001400300120210000800\_DEMANDA\_19-01-2021 9.20.49 a.m..pdf”.

4 Ibídem.

5 Cfr. Expediente digital, archivo “44001400300120210000800\_ACT\_AUTO ADMITE\_23-01-2021 7.57.23 p.m..pdf”, p. 2.

6 Cfr. Expediente digital, archivo “44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_23-01-2021 8.00.33 p.m..pdf”, pp. 3 y 4.

7 Cfr. Expediente digital, archivo

"44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_25-01-2021 9.05.58 p.m..pdf"

8 Ibídem, p. 5

9 Cfr. Expediente digital, archivo "44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_26-01-2021 11.31.41 a.m..pdf", p. 3.

10 Cfr. Expediente digital, archivo "Auto Admite".

11 Cfr. Expediente digital, archivo "Contestacion".

12 Cfr. Expediente digital, archivo "Contestacion".

13 Ibídem, p. 7

14 El Decreto 205 de 2007, dispuso que la institución de educación superior pública debía enviar a la Secretaría de Educación Departamental la relación de los beneficiarios. La Secretaria de Educación Departamental debía hacer las adjudicaciones de los beneficios en cada semestre académico, dentro de los cinco días de haber recibido la relación de los estudiantes. El secretario de educación departamental debía pasar la información al gobernador para que este solicitara la disponibilidad respectiva a la Secretaría de Hacienda. La Secretaría de Hacienda debía transferir el valor estimado de los subsidios o ayudas a la institución de educación superior, dentro de los dos días siguientes a la expedición de la disponibilidad.

15 Cfr. Expediente digital, archivos "44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.01 a.m..pdf, "44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.14 a.m..pdf" y "44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.28 a.m..pdf".

16 Ibídem.

17 Ibídem.

18 Expediente digital, archivos "0303PRUEBAS.pdf, 0404PRUEBAS.pdf, 0505PRUEBAS.pdf, 0606PRUEBAS.pdf, 0707PRUEBAS.pdf"

19 Ibídem.

20 Ibídem.

21 Cfr. Expediente digital, archivo "44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.01 a.m..pdf".

22 Ibídem. Archivo ilegible.

23 Cfr. Expediente digital, archivo "0202PRUEBAS.pdf"

24 Ibídem.

25 Ibídem.

26 Ibídem.

27 Ibídem.

29 Expediente digital, archivo "0404PRUEBAS.pdf".

30 Cfr. Expediente digital, archivo "44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_25-01-2021 9.06.20 p.m..pdf".

31 Expediente digital, archivo "0202PRUEBAS.pdf"

32 Cfr. Expediente digital, archivo "44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_25-01-2021 9.06.47 p.m..pdf".

33 Expediente digital, archivo "0202PRUEBAS.pdf"

34 Cfr. Expediente digital, archivo "44001400300120210000800\_ACT\_CONTESTACION\_26-01-2021 11.34.14 a.m..pdf".

35 Expediente digital, archivos: Anexo secretaria Corte 7.3RtaUniversidadAntonioNariño.pdf, Anexo secretaria Corte RespuestaUAntonioNariño.pdf.

36 Sentencia T-743 de 2013.

37 Sentencias T-321 de 2007 y T-013 de 2017.

38 Sentencia T-1026 de 2012.

39 Sentencias T-1227 de 2005, T-787 de 2006, T-550 de 2007, T-805 de 2007 y T-781 de 2010.

40 Sentencia T-679 de 2016.

41 Sentencia T-781 de 2010.

42 Sentencia T-845 de 2010.

43 Según el artículo 67 superior, la educación será obligatoria en el nivel primario y básico.

44 Sentencia T-068 de 2012.

45 Sentencia T-013 de 2017.

46 Sentencia T-689 de 2016.

47 Sentencias C-228 de 2011, C-493 de 2015 y C-486 de 2016.

48 El Pacto fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

49 La Convención fue aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

50 Dicho Protocolo fue aprobado mediante la Ley 319 de 1996.

51 Sentencia C-630 de 2011.

52 Stephen Holmes y Cass R. Sunstein. El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Siglo veintiuno editores, Argentina, 2015.

53 Sentencia C-754 de 2015.

54 Sentencia C-271 de 2021.

55 Ibidem.

56 Sentencia C-507 de 2008.

57 Sentencia C-271 de 2021.

58 Ibidem.

59 Sentencia C-271 de 2021.

60 Sentencia C-271 de 2021.

61 Sentencia T-030 de 2020.

62 Sentencias C-046 de 2018, C-486 de 2016

63 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, párr. 10.

64 Sentencia C-826 de 2013.

65 Sentencia C-046 de 2018.

66 Sentencia T-030 de 2020.

67 Víctor Abramovich y Christian Courtis. Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta, Madrid, 2002, pp. 46.

68 Sentencia T-698 de 2010.

69 Sentencia T-1259 de 2008.

70 Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. Particulares encargados de la prestación del servicio público de educación, salud o servicios públicos domiciliarios.

71 Sentencia T-188 de 2010.

72

[https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_libro\\_desercion.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf)

73

[https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_archivo\\_pdf\\_politicas\\_estadisticas.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_archivo_pdf_politicas_estadisticas.pdf)

74 Sentencia C-376 de 2010.

75 Sentencia T-164 de 2012.

76 Sentencias T-295 de 1999, T-345 de 2005, T-618 de 2007.

77 Sentencia C-163 de 2019.

78 Sentencia T-442 de 1992.

80 Sentencia T-144 de 2015.

81 Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y T-427 de 2019.

82 La Sentencia SU-961 de 1999 estimó que “la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto”. En ese mismo sentido se pronunció la Sentencia SU-108 de 2018.

83 Sentencia SU-108 de 2018.

84 El 19 de enero de 2021 y el 22 de junio de 2021.

85 Sentencia T-313 de 2017.

86 Sentencias T-326 de 2013 y T-328 de 2017.

87 Sentencia T-030 de 2020.

88 Cfr. Expediente digital, archivo “44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.01 a.m..pdf”. folio 1.

89 Cfr. Expediente digital, archivo “44001400300120210000800\_PRUEBAS\_19-01-2021 9.21.01 a.m..pdf”. folio 8.

90 Sentencia T-144 de 2015.

91 El 6 de mayo de 2022, el despacho recibió una solicitud de insistencia o de revisión por parte de un grupo de 85 estudiantes de la UAN que se encontraban en las mismas condiciones de los accionantes de la presente acción de tutela. Dichos estudiantes solicitaron la acumulación de sus acciones de tutela con los expedientes T-8.284.856 y T-8.441.125.